



TAMPEREEN
YLIOPISTO

Sopimuksellisuus liikuntapalveluiden järjestämisessä

Case Tampereen kaupunki ja liikunta-alan yhdistystoimijat

Eino Alanko
Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Pro gradu -tutkielma
Kevät 2015

Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu

Työn nimi	Sopimuksellisuus liikuntapalveluiden järjestämisessä. Case Tampereen kaupunki ja liikunta-alan yhdistystoimijat
Tekijä	Eino Alanko
Ohjaaja	Jari Stenvall
Oppiaine	Hallintotiede
Työn laji	Pro gradu -tutkielma
Sivumäärä	95 sivua, liitteitä 1 sivua
Vuosi	2015

Tiivistelmä

Tutkimuksessa tarkastellaan, kuinka kunnallisessa tilaaja-tuottajamallissa liikuntapalveluiden järjestäminen toteutuu kunnan ja kolmannen sektorin toimijoiden välisten sopimusten kautta. Tarkastelu kohdistuu Tampereen kaupungin liikuntapalveluiden järjestämisessä hyödynnettävään sopimukselliseen yhteistyöhön kunnan ja liikuntatoimintaa järjestävien yhdistysten välillä. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu julkisen palvelun määrittelyn, tilaaja-tuottajamallin ja sopimuksellisuuden sekä kunnan ja kolmannen sektorin välisen yhteistyön kautta.

Tutkimus toteutettiin syksyn 2014 aikana haastattelemalla neljää kuntatoimijaa ja neljää yhdistystoimijaa. Teemahaastattelulla saatu tutkimusaineisto käsiteltiin laadullisella sisällönanalyysillä. Aineistosta nousi esiin kolme keskeistä liikuntapalveluiden sopimuksellista järjestämistä tilaaja-tuottajamallissa kuvaavaa piirrettä. Ensinnäkin, liikunta sopimuksellisena toimintana näyttäytyi eri osapuolille yhä jatkuvana ”yhteistyön rakentamisena”. Toiseksi, kuntien ja yhdistysten väliset sopimukselliset prosessit olivat edelleen pitkälti rakenteettomia ”case-by-case”-tyyppisesti. Kolmanneksi, liikuntapalveluiden järjestäminen kunnan ja kolmannen sektorin toimijoiden välisten sopimusten kautta koettiin ”aikamoisena oppimisprosessina”.

Tutkimustulosten perusteella havaittiin sopimuksellisen yhteistyön olevan jokseenkin tuore malli liikuntapalveluiden kontekstissa. Perinteisemmäksi sopimuksellisen yhteistyön malliksi luokiteltavan ostopalvelun oheen sitä oli alettu hyödyntää hyvin erityyppisissä kokonaisuuksissa, joita kuvattiinkin muun muassa ”yksittäistapauksina” ja ”spesiaaliasioina”. Toisaalta kunnan taholta oli havaittu tarve uudentyyppisille avauksille, mutta varsinainen sopimuksellisuuden hyödyntäminen oli ajoittain jämähtänyt pohdinnan tasolle. Sopimuksellisuus voidaankin nähdä yhä muotoutuvana prosessina.

Intressit ja kokemukset sopimuksellisuusmallien hyödyntämisessä vaihtelivat. Mallien suhteellisesta tuoreudesta johtuen haastateltavat eivät vielä osanneet arvioida lopullisia vaikutuksia, mutta tavoitteet vaihtelivat taloudellisesta hyödyistä laajoihin toimintakulttuurillisiin muutoksiin saakka. Vaikka sopimuksellisuutta kuvattiin haastavaksi ja monimutkaiseksi prosessiksi, nähtiin se kuitenkin tavoiteltavana, mutta myös välttämättömänä suuntana. Jotta liikuntapalveluiden saatavuus kyetään varmistamaan, on sopimuksellisuudessa pyrittävä kohti aitoa kumppanuutta.

Avainsanat sopimuksellisuus, tilaaja-tuottajamalli, liikuntapalvelut, yhdistys

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO.....	3
1.1 Tutkimuksen taustaa	3
1.2 Tutkimusongelma.....	6
1.3 Tutkimuksen rakenne	7
2 TUTKIMUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT.....	8
2.1 Palvelu julkisena toimintana	8
2.1.1 Julkiset peruspalvelut.....	8
2.1.2 Liikunta julkisena palveluna.....	12
2.1.3 Palveluiden yhteistuottaminen ja kehittäminen	15
2.2 Sopimuksellisuus uutena toimintatapana	18
2.2.1 Tilaaaja-tuottajamalli.....	19
2.2.2 Tilaaaja-tuottajamallista sopimusohjaukseen	23
2.2.3 Tilaaaja-tuottajamallin ja sopimusohjauksen sovellukset	28
2.3 Julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyö	33
2.3.1 Kolmas sektori	33
2.3.2 Julkisen ja kolmannen sektorin suhde	36
2.3.3 Kolmas sektori palveluiden tuottajana.....	38
2.4 Yhteenveto	43
3 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN JA MENETELMÄT.....	46
3.1 Kohderyhmä ja tutkimusaineiston keruu	46
3.2 Menetelmänä teemahaastattelu	48
3.3 Aineiston sisällönanalyysi.....	50
4 TUTKIMUSTULOKSET.....	52
4.1 Aineiston kuvaus.....	52
4.2 Analyysi	55
4.2.1 Liikunta sopimuksellisena toimintana – ”yhteistyön rakentamista”	55
4.2.2 Toimintamallien rakenteettomuus – ”case-by-case”	64
4.2.3 Sopimuksellisuus – ”aikamoinen oppimisprosessi”	68
5 POHDINTA.....	77
5.1 Tulokset – sopimuksellisuus muotoutuvana prosessina.....	77
5.2 Johtopäätökset – kohti aitoa kumppanuutta	85
LÄHTEET.....	88
LIITTEET.....	95

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Kuntapalveluiden voimakas uudistumistarve on yksi merkittävimpiä julkisen sektorin haasteita tällä hetkellä. Tuleviin ongelmiin onkin pyritty tarttumaan ennalta muun muassa kuntarakennemuutoksen avulla. Kaikkiaan uudistuksilla pyritään palvelurakenteen ja palvelutuotannon monipuolistamiseen sekä muun muassa tuottavuuden parantamiseen. (Junnila ym. 2012, 3) Uudistukset vaikuttavat kuitenkin eri palveluihin eri tavoin. Kuinka käy esimerkiksi voimavaroiltaan pienten, mutta kuntalaisten hyvinvoinnin ja kunnan elinvoimaisuuden kannalta tärkeiden liikunta-, kulttuuri- ja nuorisopalveluiden?

Kuntien roolit ovat muuttuneet voimakkaasti viime vuosikymmenten aikana. Valtion ohjauksen ja valtionosuusjärjestelmän palvelurakenteita yhdenmukaistava vaikutus heikkeni voimakkaasti 1990-luvun alkupuolella. Taloudellinen niukkuus ja voimavarojen heikkeneminen ovat pakottaneet kuntia yhä voimakkaammin tarkastelemaan palvelutuotantoaan, sen rahoituspohjaa, tuotannon tarkoituksenmukaisuutta paikallisissa olosuhteissa sekä taloudellista tehokkuutta. Esimerkiksi liikunnan näkökulmasta kunnalliset uudistukset ovat näkyneet eritoten liikuntalautakuntien määrän vähenemisenä. (Opetusministeriö 2007, 56.)

Kuntapalveluiden voimakas uudistumistarve on jo muuttanut kuntien, yksityisen sekä kolmannen sektorin välistä työnjakoa. Perinteinen näkemys kansalaisjärjestöjen ja kunnan välisestä työnjaosta liikunta- ja vapaa-aikapalveluiden järjestämisessä on kyseenalaistettu. Aiemmin oletuksena oli, että kansalaisjärjestöt järjestävät toiminnan. Nykykäsityksen pohjalta on kuitenkin todettu kunnallisten vapaa-aikapalveluiden tarpeessa olevien olevan juuri niitä, jotka ovat yhdistystoiminnan ulkopuolella ja tämän tavoittamattomissa. Paikallisten yhdistystoimijoiden, kunnan omien toimijoiden sekä yksityisten tahojen välinen yhteistyö paikallisissa painotuksissa muodostaakin yhä merkittävämmän roolin palveluiden tuottamisessa kuntalaisille. (Opetusministeriö 2007, 56.)

Kunnallisten hyvinvointi- ja vapaa-aikapalveluiden tuottamisen työnjaosta on valtionhallinnon taholta pyritty vaikuttamaan kuntien toimintaa. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (Liikunnan edistämisen linjat 2008) linjataan erityisesti palvelutarjonnan

kehittämisestä kumppanuuksilla. Käytännön sovellutuksina kumppanuuksia onkin hyödynnetty esimerkiksi ostopalvelusopimuksin ohjaustoiminnasta tai tilojen ylläpidosta. Uudet yhteistyömuodot ovat kuitenkin niin tuoreita, ettei niiden vaikutuksia voida vielä kovin tarkkaan analysoida. (Mäenpää & Korkatti 2012, 33.)

Liikunnan merkitys julkisena toimintana on johdettavissa jo lainsäädännöstä, jossa pohjana on perustuslaki (731/1999) sekä siitä johdettu erityislainsäädäntö puite- ja tavoitelakeineen. Perustuslain ohella tarkimmin liikuntatoiminnasta on säädetty liikuntalaissa (390/2015) sekä kuntalaissa (365/1995), mutta liikunnan ollessa osa hyvinvointipolitiikkaa ja sen väline, voidaan sen katsoa olevan läsnä niin sosiaali- ja terveyslainsäädännössä, nuorisotoiminnassa kuin esimerkiksi maankäytössäkin. Toukokuun 1. päivänä 2015 voimaan tulleella uudella liikuntalailla pyritäänkin tehtävien täsmentämisen ja tarkemman jäsentämisen kautta vahvistamaan liikunnan peruspalveluluonnetta (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014, 33).

Liikuntakulttuurin laaja-alaistuminen ja palvelutuotannon monimuotoistuminen aiheuttaa merkittäviä haasteita johtamiselle, sillä on ensiarvoisen tärkeää, että kunnalla on strategista näkemystä ja tietoa väestöryhmien tarpeista sekä palveluiden järjestämisen keinoista yhdessä yli hallintorajojen sekä muiden toimijoiden kanssa. Palvelutarjonnan kehittäminen edellyttää strategisia linjauksia ja siten asettaa vaatimuksia henkilöstön osaamiselle. (Valtiovarainministeriö 2008, 45) Palvelutarjonnan haasteisiin vastaamiseksi kunnissa on kehitetty myös muita kuin suoria rahallisia tapoja osallistaa ja vaikuttaa alueensa toimijoihin. Osa kunnista on esimerkiksi järjestänyt alueensa liikuntatoimijoille foorumeita, joiden avulla pyritään vahvistamaan tiedon vaihtoa, keskustelua sekä koordinoitua ja edunvalvontaa (Mäenpää & Korkatti 2012, 33).

Palvelutarjonnan mahdollistamiseksi kunnissa on otettu käyttöön uusia toimintamalleja. Yksi toimintamalleista on tilaaja-tuottajamalli, jolla pyritään aikaansaamaan kokonaisuus, jossa erillinen tilaajaorganisaatio pyrkii systemaattiseen ja laaja-alaiseen palvelutarpeiden määrittämiseen, jotka sopimusohjauksen kautta näkyvät palveluiden tuottamisessa. Tavoitteena sopimuksellisille malleille voidaan pitää esimerkiksi palvelukyvyyn ja tuottavuuden kohentamista, tehokkuutta, erikoistumista, talouden tasapainottamista, läpinäkyvyyden lisäämistä ja palvelutuotannon ohjauksen tehostamista. (Ihalainen 2007, 64; Hyryläinen 2004, 16; Miettinen ym. 2012, 45) Yleisemmällä tasolla tarkasteltuna sopimusohjaus ja sopimuksellisuus eivät kuitenkaan ole yksiselitteisiä käsitteitä, vaan niillä

voidaan viitata laajemmin erilaisiin suunnittelu- ja ennakoitavuutta palveleviin toimintatapoihin (Sihvonen 2006, 17; Stenvall ym. 2011, 13-26).

Palveluiden ja niiden järjestämisen murrosta koskevassa keskustelussa kolmas sektori on entistä vahvemmin läsnä, muodostaen yhä merkittävämmän yhteistyö- ja vuorovaikutustahon julkisten palveluiden kentällä. Järjestöjen aiemmin kuntiin kohdistaman edunvalvonnan sijaan ne toimivatkin nimenomaan yhä tiiviimmin palveluiden varsinaisina tuottajina ja osana kunnallista palvelutuotantoa (Ruusuvirta 2010, 31). Opetusministeriön (2007, 56) näkemys onkin, että paikallisten yhdistystoimijoiden, kunnan omien toimijoiden sekä yksityisten tahojen välinen yhteistyö paikallisin painotuksin ottaa yhä merkittävämmän roolin palveluiden tuottamisessa kuntalaisille.

Julkisen sektorin palvelutuotannon haasteet muodostavat merkittävän paineen rakenteiden ja toimijoiden välisten suhteiden kriittiselle tarkastelulle. Uudet toimintatavat luovat haasteensa niin palvelutarpeen määrittelyllä ja laaja-alaiselle ymmärrykselle tarpeiden muodostumisesta kuin myös esimerkiksi palveluiden vaikuttavuudesta. Sopimusohjauksellisilla malleilla pyritään vaikuttamaan toimijoiden ajatteluun sekä muodostamaan kokonaisuuksia, joilla kansalaisten palvelutarpeet tulevat tyydytetyiksi. Liikuntapalveluiden näkökulmasta julkisella sektorilla on hyvin merkittävä rooli palveluiden tuottajana. Vaikka yksityisen sektorin toiminta liikuntakentällä on lisääntynyt, ilmentyen esimerkiksi yksityisinä liikuntapaikkoina, on kuitenkin kolme neljästä liikuntapaikasta yhä kuntien omistuksessa. Kuntien rooli korostuu esimerkiksi erityisliikunnassa sekä niiden ihmisryhmien liikuttamisessa, jota yksityinen sektori ja järjestöt eivät tavoita. (Mäenpää & Korkatti 2012, 33) Näin ollen laaja yhteiskunnallinen merkitys korostuu, vaikuttaen voimakkaasti myös muuhun yhteiskunnalliseen kehitykseen kansalaisten hyvinvoinnin kautta.

1.2 Tutkimusongelma

Pro gradu -tutkimukseni tarkoitus on tuoda esiin tilaaja-tuottajamallin toimintaympäristössä toteutuvaa sopimuksellista yhteistyötä Tampereen kaupungin liikuntatoimijoiden sekä alueella toimivien, liikuntatoimintaa toteuttavien yhdistysten sekä liikunta- ja urheiluseurojen vuorovaikutuksena. Tarkoitukseni on haastatteluaineiston avulla selvittää, miten liikunnan ja urheilun toimijat kokevat eri toimijoiden välisen yhteistyön liikuntapalveluiden järjestämisessä. Tämän lisäksi tavoitteenani on kuvata etenkin sitä, kuinka eri osapuolet kokevat sopimuksellisten toimintatapojen toimivuuden liikuntapalveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa kuntalaisille ja muille palveluiden käyttäjille sekä sitä, kuinka tämä vaikuttaa toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen.

Tutkimukseni tavoitteena on siis tuottaa kuvaus sopimuksellisuudesta kunnallisten liikuntapalveluiden kontekstissa. Tätä tutkimusongelmaa lähestyn seuraavan tutkimuskysymyksen kautta:

Kuinka kunnallisessa tilaaja-tuottajamallissa liikuntapalveluiden järjestäminen toteutuu kunnan ja kolmannen sektorin toimijoiden välisten sopimusten kautta?

Pääkysymystä täsmennän kahdella alakysymyksellä, jotka ovat:

Miten sopimuksellisuus näyttäytyy eri osapuolille?

Miten kunnan ja yhdistysten väliset sopimukselliset prosessit rakentuvat?

Tutkimukseni kohdentuu kunnallisen liikuntahallintoon, erityisesti sen ilmenemiseen tilaaja-tuottajamallin kontekstissa. Palveluiden järjestämisen ja mahdollistamisen tutkiminen sopimusohjauksellisissa malleissa ei suinkaan ole uusi idea, vaan tätä on käytetty useissa eri tutkimuksissa. (ks. Kallio ym. 2006, Ihalainen 2007, Kuopila et. al. 2007) Myös kolmannen sektorin merkitystä kunnallisessa palvelutuotannossa, sen osana ja täydentäjänä on tutkittu eri yhteyksissä koskien myös liikuntapalveluita (ks. Helander 2004, Kaipainen 2011, Ruusuvirta 2010, Pihlaja 2010). Oma mielenkiintoni suuntautuu kohdistetusti liikuntapalveluiden puolelle ja siihen, miten tilaaja-tuottajamallin ja sopimusohjauksen kontekstissa mahdollistetaan kunnallisten liikuntapalveluiden tuottaminen ja järjestäminen sektorirajat ylittävällä yhteistyöllä, eri osapuolten osaaminen hyödyntäen. Tätä ilmiötä käsittelen sopimuksellisuuden kontekstissa pyrkien selvittämään, kuinka yhteistyö ylipäänsä toimii

liikuntapalveluita järjestettäessä ja kuinka tämä rakentuu eritoten sopimuksellisuuden kautta. Tätä tematiikkaa koskeva tutkimustieto on vielä melko vähäistä, varmasti osittain myös sopimusohjauksellisten toimintatapojen käyttöönoton lyhyestä historiasta johtuen.

Tutkimuskohde muotoutuu sopimusohjauksellisten toimintatapojen kautta siihen, kuinka järjestökentän, tilaajaorganisaation, kunnallisen tuotanto-organisaation yhteistoimintamallit kehittyvät ja kuinka osapuolet tämän kokevat. Mielenkiintoni aiheeseen pohjautuu työhistoriaan kunnallisen liikuntahallinnon tilaajaryhmässä, jossa on havaittavissa niin painetta kuin tahtotilaakin kunnallisen liikuntahallinnon uudistuksille ja perinteisten toimintatapojen muuttamiselle. Kaiken kaikkiaan toiminnan laaja-alainen kehittäminen yhdessä seura- ja yhdistystoimijoiden kanssa on kokemukseni perusteella ylipäänsä voimakkaasti juuri Tampereen kaupungin intresseissä. Toisaalta liikuntahallinnon uudistamista koskevaa keskustelua käydään myös valtion tasolla, esimerkiksi liikuntalain uudistamiseen liittyneissä pohdinnoissa, joiden tausta-ajatuksena on ollut muun muassa liikunnan peruspalveluluonteen voimistaminen (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014).

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tämä tutkimus etenee siten, että luvussa kaksi esittelen empiriaan ja aiempaan teoriaan viitaten tutkimuksen viitekehyksen. Sen ensimmäinen osio muodostuu julkisen palvelun ja niiden tuottamisen tematiikasta. Nämä luovat pohjan toiselle osiolle, julkisen sektorin uusien toimintatapojen, tilaaja-tuottaja-ajattelun ja sopimuksellisuuden, teorialle. Nämä teoreettiset lähtökohdat limittyvät vahvasti teoreettisen viitekehyksen kolmanteen osioon, jossa tarkastelun keskiössä ovat kolmannen sektorin toimijat, niin yhteistyötahona kuin palveluiden tuottajinakin. Luvussa kolme käsittelen tutkimuksen menetelmällisiä lähtökohtia. Luvussa neljä esittelen tutkimukseni tulokset kuvaamalla empiirisen aineistoni ja sen analyysin. Luvussa viisi pohdin tutkimuksen tuloksia ja johtopäätöksiä.

2 TUTKIMUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

Tässä tutkimuksessa tarkastelen, kuinka kunnallisessa tilaaja-tuottajamallissa liikuntapalveluiden järjestäminen toteutuu kunnan ja kolmannen sektorin toimijoiden välisten sopimusten kautta. Koska tieteellinen tutkimus edellyttää aina tutkimustulosten suhteuttamista aiempaan tutkimukseen (Kakkuri-Knuuttila & Heinlahti 2006, 8), esittelen tässä luvussa tarkasteluni teoreettisia lähtökohtia. Liikuntapalveluiden luonteen kuvaamiseksi esittelen ensin palvelua julkisena toimintana. Toiseksi esittelen tilaaja-tuottajamallin käsitellen sopimuksellisuutta uutena toimintatapana. Kolmanneksi kuvaan julkisen ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä taustoittaakseni kuntakentän ja liikunta-alan yhdistystoimijoiden välistä suhdetta.

2.1 Palvelu julkisena toimintana

Palveluiden merkitys hyvinvointivaltion kontekstissa on merkittävä, mutta samalla siihen kohdistuu huomattavia muutospaineita. Seuraavaksi avaan palvelun käsitettä julkisena toimintana, mutta myös käsitteellisenä ilmiönä sekä tarkemmin liikunnan merkitystä kansalaisten perustuslaillisena oikeutena. Lopuksi tarkastelen tarkemmin palveluiden järjestämisen vuorovaikutteisen luonteen merkitystä niiden tuottamisen ja kehittämisen kautta.

2.1.1 Julkiset peruspalvelut

Julkisesti tuotetut ja rahoitetut palvelut muodostavat yhden kulmakiven Pohjoismaisen hyvinvointivaltion tarkastelussa ja sen voidaanakin katsoa olevan keskeisin erottava tekijä suhteessa muihin sosiaalipolitiikan malleihin (Forma ym. 2008, 9). Jo tämä näkökulma alleviivaa julkisten palveluiden keskeistä asemaa osana yhteiskuntaamme, sekä siten niiden merkitystä kansallisen hyvinvoinnin ja koko yhteiskunnan kehittymisen osatekijänä. Julkisiin palveluihin liitettävän peruspalvelun käsitteellä taas viitataan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien edellyttämiin, lainsäädännön kautta säädettyihin, palveluihin, joiden järjestämisvastuu on pääosin kunnilla (Järvinen & Tuorila 2002, 14: Myllymäki 2002).

Kunnallisten, lakisääteisten peruspalveluiden tuottaminen ja järjestäminen muodostavatkin kuntien hyvinvointi ja palvelutehtävän. Laajemmin peruspalvelut liittyvätkin niin koulutukseen, sosiaali- ja terveydenhuoltoon, teknisiin palveluihin sekä yhdyskunnan

rakentamiseen – muodostaen näin ollen koko kuntaa määrittävän tekijän. Lakisääteisten peruspalveluiden ohkeen kunnat hoitavat myös vapaaehtoisia, itsehallintoonsa kuuluvia, tehtäviä, joiden tarkoituksena on vaikuttaa muun muassa asuinympäristön viihtyvyyteen sekä alueelliseen kilpailukykyyn kohentamiseen. (Anttiroiko ym. 2007, 21-22.)

Vaikka palveluiden merkitys on kiistaton, on palvelun käsitteellinen jäsentäminen monimutkaista ja se voikin saada asiayhteydestä riippuen useita merkityksiä, vaihdellen niin henkilökohtaisesta palvelusta konkreettiseen tuotteeseen. (Grönroos 2001, 79-80) Termiä palvelu voidaankin kritisoida, etenkin sen käyttämistä yleisen tason käsitteenä, sillä se sisältää suunnattoman määrän erilaisia, erikokoisia ja eri toimialoja edustavia organisaatioita ja työtehtäviä, niin yksityisellä, julkisella kuin kolmannellakin sektorilla. (Jääskeläinen ym. 2013, 9) Esimerkiksi palveluiden käsitteellistäminen laaja-alaisesti voi tarkoittaa viittaamista palvelusektoriin kokonaisuudessaan, yhtenä talouden osatekijänä alkutuotannon ja jalostuksen kanssa. Yhtäältä palveluilla voidaan viitata suoraan myös tiettyihin ammatteihin tai palvelutoimintaan. (Kaipainen 2011, 8.)

Yleispätevän määritelmän puuttumisesta huolimatta voidaan kuitenkin todeta palvelun olevan peruspiirteeltään jotakin, jota voidaan ostaa ja myydä, mutta jota ei voida kokea konkreettisesti. Palvelun ominaispiirteenä voidaan pitää myös vuorovaikutteisuutta palvelun tuottajan ja kuluttajan tai asiakkaan välillä. (Grönroos 2001, 79-80) Nyky-yhteiskunnassa palvelu on muodostunut jo niin olennaiseksi osaksi kaikkea toimintaa, ettei sen olemassaoloa välttämättä edes tiedosteta. Primitiivisissä yhteiskunnissa tavaroiden vaihdannan voidaan katsoa olleen palvelutoimintaa ja nykyään yhteiskunnalliset palvelut ovat jo merkittävässä roolissa yhteiskunnassa toimimiselle. (Järvinen & Tuorila 2002, 1.)

Tarkan määritelmän puuttuessa palveluita pyritään hahmottamaan niiden ominaispiirteiden kautta. Yleistettävissä olevat palveluiden ominaispiirteet voidaan luokitella kolmeen tekijään, joita ovat palveluiden prosessiluonne, tuottamisen ja kuluttamisen samanaikaisuus sekä asiakkaan osallistuminen tuotantoprosessiin. Näistä tärkeimmäksi piirteeksi Grönroos (2001, 81) nostaa palveluiden prosessiluonteen, jolloin palvelu itsessään ymmärretään toiminnoista koostuvaksi prosessiksi, johon käytetään monenlaisia resursseja ja joka koostuu monien tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Palveluiden aineettomuudesta ja prosessiluonteesta johtuen niiden tuottaminen ja kuluttaminen tapahtuvat samanaikaisesti, asiakkaan osallistuessa prosessiin - tarkoittaen myös sitä, ettei asiakasta voida pitää passiivisena palvelun

vastaanottajana, vaan hänet tulisi nähdä aktiivisena tuotantoresurssina. Palveluiden aineettomasta luonteesta johtuen ne myös koetaan hyvin subjektiivisesti, jolloin kokemukset, tunteet ja olettamukset palvelusta vaikuttavat koettuun palveluun. Asiakkaan osallistuessa palveluiden tuottamiseen, muotoutuvat kulloinkin tuotetut palvelut myös hyvin heterogeenisiksi, erottuen toisistaan ainakin toimijoiden välisen suhteen kautta. (Grönroos 2001, 81-84; Hallipelto 2008, 10-11; Osborne 2010, 3-4.)

Palvelu voidaan hahmottaa myös palvelusuoritteesta, palvelutavasta ja palvelukonseptista koostuvaksi kokonaisuudeksi, jonka keskiössä ovat palvelutapahtuman vuorovaikutteisuus, subjektiivisesta palvelukokemukseen vaikuttaminen sekä määrittely siitä, mistä palvelussa todella on kyse (Hallipelto 2008, 11). Palvelut voidaan ymmärtää myös palveluvirtoina (Kaipainen 2011, 9; Lancaster 1966), pohjautuen ajatukseen siitä, että ihmiset eivät niinkään vertaa tuotteita toisiinsa, vaan muuntavat ne palveluvirroiksi, ollen kiinnostuneita eri hyödykkeiden tuottamista kokemuksellisista eroista. Tämä käsitys kyseenalaistaakin tarpeen määrittellä sen, missä muodossa kukin panos on lopulta tuotettu ja tarjottu asiakkaalle.

Yhteen kokoavana käsitteenä voidaan myös nähdä palvelulogiikka (Kaipainen 2011, 10), jolloin itse palvelu muodostaa pohjan toiminnalle, jonka keskiöön nousevatkin asiakassuhdekohtainen pääoma vastavuoroisen antamisen sekä viestinnän kautta. Osborne ym. (2012, 138-139) taas alleviivaavat Grönroosin (1998) näkemystä siitä, että palveluiden johtaminen ja hallinta epäonnistuvat useimmiten siksi, että, palvelun aineettomasta luonteesta huolimatta keskitytään tuotteen tuottamiseen sen sijaan, että ajateltaisiin palvelutuotantoprosessia. Kaipainen (2011, 8) kuitenkin toteaa, että lukuisista palveluiden erityispiirteiden listauksista huolimatta ei niistä ole saavutettu yhteisymmärrystä.

Käsitteellisestä näkökulmasta tarkasteltuna palvelun määrittelyn tarpeellisuus korostuu myös sektoreiden välisessä tarkastelussa. Tällöin merkittävin ero tulee palveluiden järjestämisen rahoituspohjasta – julkisen palvelun ollessa verorahoitteista, pohjautuu yksityinen palvelu pääsääntöisesti asiakkailta perittävälle käyttömaksuille. Toinen merkittävä ero muodostuu palvelumäärittämisestä. Yksityisessä palvelussa palvelun tuottaja määrittelee tuotettavan palvelun, kun taas julkisessa palvelussa tämä on julkisen sektorin tehtävä. Julkinen sektori toimii palvelunmäärittelyssä tilaajan eli käyttäjän tai rahoittajan roolissa, määrittäen esimerkiksi tilattavan tuotteen, sen saatavuuden tai laatuvaatimukset. Määrittely koskee kuitenkin palvelua lopputuotteena, ei niinkään sen tuottamisen yksityiskohtia. (Hallipelto

2008, 13) Hallipelto (emt.) nostaa esiin perinteistä jakoa leimallisesti ilmentävänä piirteenä markkinanäkökulman, josta perinteisesti on katsottu, ettei julkisella palvelulla edes voi olla markkinoita. Esimerkiksi tilaaja-tuottajamallissa julkinen sektori voi kuitenkin toimia palveluiden kilpailuttajana ja näin ollen hankkia palvelun parhaaksi katsomallaan tavalla (emt.).

Yksityisen sektorin ideologian ja sitä kautta markkinaehtoisten mallien sulautuminen entistä voimakkaammin myös julkiseen palvelutuotantoon on omalta osaltaan muovannut julkisen sektorin roolin hahmottamista palveluiden tuottajan sijaan palveluiden järjestäjänä. Tämä on lisännyt myös yksityisen sektorin merkitystä julkisten palveluiden tuotannossa ja palveluiden tuottamisen kontekstissa muutos on johtanut uusien toimintamallien hyödyntämiseen, mahdollistaen muun muassa markkinoiden hyödyntämisen, sopimusohjausmallit, tilaaja-tuottajamallit, ostopalvelukäytännöt sekä palveluiden ulkoistamisen. Toimintaa ohjaaviksi arvoiksi nousivatkin, *New Public Managementin* hengessä, tuottavuus, tehokkuus sekä sopimukselliset mallit hierarkkisten sijaan (Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011, 246-248).

Julkisen sektorin organisaatioiden roolin uudelleen hahmottaminen onkin mahdollistanut julkisten palveluiden tuottamisen lukuisten eri toimijoiden taholta, käsittäen niin yrityksiä, vapaaehtoistoimijoita, asiakkaita kuin esimerkiksi muita julkisen sektorin toimijoitakin (Alford & O'Flynn 2012, 26). Yksityisen sektorin toimintamallien hyödyntämistä julkisen sektorin palvelutuotannossa on tosin kritisoitu eritoten hyvinvointivaltion perinteisen arvopohjan, esimerkiksi alueellisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden, merkityksen pienemisen kautta (Forma ym. 2008, 10).

Palvelulähtöisestä, asiakkaan merkitystä ja rooleja alleviivaavasta näkökulmasta tulee kuitenkin ottaa huomioon julkisten palveluiden eroavaisuus ja osin kompleksisuus, etenkin yksityiseen sektoriin verrattuna. Ensinnäkin voidaan korostaa julkisen sektorin palveluiden omaleimaisuutta: taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden ohella tulee ottaa huomioon myös muun muassa sosiaalinen ulottuvuus. Samalla julkiselle hallinnon tulisi noudattaa lukuisia hyvään hallintoon liitettäviä arvoja ja määreitä, kuten oikeusvaltion periaatteiden kunnioittaminen, vapaat vaalit, vapaa tiedonkulku, kansalaisoikeuksien kunnioittaminen, kansalaisten osallistuminen, avoimuus ja läpinäkyvyys, eettinen toiminta, korruptiovastaisuus, vapaa kilpailu, kumppanuus, palvelulähtöisyys, uudistuskky, asiantuntevuus, puolueettomuus, palveluperiaate sekä mahdollisuutta harkinnanvaraisuuden

laillisuusperiaatteen, tasapuolisuuden ja vastuullisuuden noudattamiseen. (Salminen 2004, 106; Niemi & Salminen 2005, 13-15) Toisaalta osassa julkisia palveluita asiakas voi olla asiakas tahtomattaan, esimerkiksi vankeinhoidon tai verotuksen tapauksessa. Toisaalta tällöin voidaan myös pohtia sitä, kuka tällaisessa tilanteessa edes on asiakas. Moninaisessa asiakasjoukossa voi myös ilmetä vaikeaselkoisia ja jopa ristiriitaisiakin tarpeita - ketä siis tällöin tulisi palvella ja miten? (Osborne ym. 2012, 149-150) Kähkönen (2007, 28) huomauttaa myös, että esimerkiksi julkisen sektorin tilaajan rooli määrittyy käytännössä asiakkaalle tuotettavan lisäarvon sijaan hankintalainsäädännön kautta.

Kunnallisten hyvinvointipalveluiden määrän ja saatavuuden varmistaminen on yksi keskeisimpiä kuntien toimintaympäristöjen haasteita. Valtionosuuksien reaalin lasku, yhteisöverotuottojen vaihtelut sekä muuttoliikkeen vaikutukset tuloveropohjaan ovat luoneet taloudellisia eroja kuntien kyvyllä selvitä alueensa asukkaiden hyvinvointipalvelutarpeesta. Suhteellisen stabiiliin palvelutarpeeseen luotu palvelutuotantojärjestelmä onkin kohdannut voimakkaita muutospaineita, aiheuttaen osassa maata painetta alasajaa palveluita kohonneiden yksikkökustannusten takia, kun taas toisaalla painitaan kohoavien investointikustannusten kanssa. Tämä on johtanut pohdintoihin kunnallisen palvelutuotannon rakenteen ja kattavuuden tarkoituksenmukaisuudesta. (Valanta 2003, 5) Haasteita tarkasteltaessa on kuitenkin huomionarvoista, että julkisten palveluiden suhteen kunnat ovat varsin itsenäisiä ja saavat tehdä niiden järjestämiseen liittyvät päätöksensä hyvin pitkälti itse. Itsenäisestä päätöksenteosta huolimatta lopullisiin ratkaisuihin vaikuttavat lukuisat taustatekijät aina poliittisista voimasuhteista, rakenteellisiin paineisiin ja reunaehtoihin sekä olemassa oleviin instituutioihin sekä fyysiseen infrastruktuuriin. Näistä muodostuvat yhteiskunnalliset muutosvoimat edellyttävätkin poliittista päätöksentekoa, olemassa olevien järjestelmien ehdollistaessa uusi järjestelmiä. (Forma & Vaalavuo 2008, 43.)

2.1.2 Liikunta julkisena palveluna

Liikunta ja siten kunnalliset liikuntapalvelut muodostavat osan kuntien lakisääteisistä peruspalveluista ja korostuvat kunnan hyvinvointi- ja palvelutehtävässä, joka koostuu lakisääteisten peruspalveluiden tuottamisesta sekä järjestämisestä alueensa asukkaille. (Anttiroiko ym. 2007, 21) Laajasti tarkasteltuna hyvinvointitehtävän merkitys voidaankin kiteyttää toteamalla asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen olevan kunnan kenties tärkein tehtävä. Hyvinvointipalveluiden kontekstissa liikuntapalveluiden järjestäminen liittyykin

laajemmin julkiseen keskusteluun suomalaisten liikuntatottumuksista ja niiden kansanterveydellisistä ja siten yhteiskunnallisesti merkittävistä syy-seuraussuhteista. (Kokkonen 2013, 21-24; Valtioneuvoston periaatepäätös 2009, 9-10.)

Tähän keskusteluun on johtanut voimakas liikuntakulttuurin monimuotoistuminen. 1950-luvulla alkaneet, ”muutosten vuosikymmenet” yhteiskunnallisena murroksena, kaupungistumisineen ja elinkeinorakenteen muuttumisineen, vaikuttivat voimakkaasti myös liikunnan hahmottamiseen, laajentuen huippu-urheilusta yhä voimakkaammin terveysliikuntaan. Tämä muutos on johtanut liikunnan yhteiskunnallisen merkityksen korostumiseen - liikuntapolitiikasta kun tuli osa hyvinvointiajattelua ja liikunnasta väline sen soveltamiseksi. Liikuntakulttuurin monimuotoistuesssa myös esitettiin ajatus liikunnasta kansalaisvelvollisuuden sijaan kansalaisen perusoikeutena – liikunnan muodostuessa yhdeksi suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan osatekijäksi ja siten kuntien lakisääteiseksi peruspalveluksi. Näin ollen myös kunnat ja valtio kiinnostuivat liikunnan mahdollisuuksista edistää ja tukea kansalaisten ja yhteiskunnan hyvinvointia. Liikunnalla nähdäänkin olevan oma roolinsa väestön hyvinvoinnille terveyttä edistävänä toimintana elämänkaaren eri vaiheissa; lasten ja nuorten kehityksen ja kasvun tukeminen, työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen sekä ikäihmisten omatoimisuuden ja elämänhalun lisääminen sekä kansalaisyhteiskunnan ja yhteenkuuluvuuden vahvistaminen. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2009, 9-10; Savola ym. 2010, 20.)

Liikuntapalvelut on virallisesti määritelty peruspalveluiksi ja osa kunnista käsitteleeekin liikuntaa osana kuntastrategiaa tai erillisten liikuntasuunnitelmien ja -strategioiden kautta. Kunnat pyrkivät edistämään kuntalaisten liikuntaa muun muassa liikuntapaikkarakentamiselle, liikunnan ohjaustoimintaa järjestämällä sekä tarjoamalla maksuttomia liikuntapaikkoja. Liikunnan peruspalveluita tuottaakseen kunnat voivat toimia eri tavoin, hyödyntämällä esimerkiksi kunnan ulkopuolisia toimijoita. (Salmikangas 2012, 134) Laajasti liikunnan edistämisessä painottuu yhä voimakkaammin yhteistyön merkitys, niin poikkihallinnollisesti kuin sektorirajat ylittävästikin. Tämä edellyttää eri hallinnonalojen sitoutumista sekä yhteistyön tehostamista kansalaisjärjestöjen kanssa, mutta myös kansalaisten omavastuun lisäämistä – vaikuttavuuden edellyttäessä jo ensisijaisesti muiden kuin liikuntahallinnon sektorin toimia. Liikunnan epäonnistunut kytkeminen kaikkien hallinnonalojen sisällöksi saattaa esimerkiksi pieniresurssisen kunnan tapauksessa romahduttaa liikuntapalvelut. (Valtioneuvosto 2009, 10; Savola ym. 2010, 22.)

Kunnalliset liikunnan peruspalvelut voidaan Savolan ym. (2010, 25) mukaan jakaa kahdenlaisiksi tekijöiksi; omatoimisen ja järjestöjen toteuttaman liikuntatoiminnan toimintaedellytysten luomiseksi sekä varsinaisten liikuntapalvelujen tarjoamiseksi joko omana tuotantona tai järjestöjä ja yksityistä sektoria hyödyntämällä. Varsinaiset liikuntapalvelut muodostuvat kolmesta eri kokonaisuudesta, joista ensimmäinen ovat ohjatut liikuntapalvelut ja -toiminnot, sisältäen järjestöjen tuottaman liikuntatoiminnan jäsenistölleen ja muille kohderyhmille, yksityisen sektorin palvelut sekä kunnan omat, ohjatut liikuntapalvelut kuntalaisille. Toinen kokonaisuus kytkeytyy omatoimiseen liikuntaan, jossa kunnan rooli on olosuhteiden ja toimintaedellytysten järjestäminen sekä kuntalaisten motivointi kampanjoin, ohjelmin sekä tapahtumia organisoimalla, esimerkiksi yhdessä seurojen kanssa. Kolmas kokonaisuus on poikkihallinnollisena yhteistyönä toteutettavat, liikunnalliseen elämäntapaan aktivoivat toimet, joilla pyritään saavuttamaan etenkin liikunnallisesti passiiviset kuntalaiset. Yksittäisenä palveluna tarkasteltuna esimerkiksi uimahalli edustaa kaikkia kolmea, mahdollistaen omaehtoisen liikkumisen, tarjoamalla ohjattua toimintaa sekä foorumin poikkihallinnollisille palveluille.

Liikunnan mahdollistamiseen kuuluu merkittävän osana myös kuntien sekä urheilu- ja liikuntaseurojen yhteistyö sekä kunnan mahdollistava rooli seurojen järjestämälle toiminnalle. Kunnat pyrkivät varmistamaan kansalaisjärjestöjen toiminnan suoraan ja välillisin tukitoimin, joita ovat muun muassa olosuhteiden varmistaminen, käyttövuorojen jakaminen, koulutustoimintaan suunnatut panokset sekä avustusten myöntäminen. Kunnissa on kehitetty myös muita kuin suoria rahallisia tapoja vaikuttaa, esimerkiksi liikuntatoimijoille suunnattuja foorumeita järjestämällä pyritään vahvistamaan tiedon vaihtoa, keskustelua sekä koordinoitua ja edunvalvontaa. Yleisesti kuntien mahdollisuus vaikuttaa alueensa liikuntatoimijoiden toimintaedellytyksiin vaihtelee voimakkaasti. Suurissa kunnissa rahallista avustusta voi saada enemmän, tilojen puutteen ollessa kuitenkin merkittävä ongelma. Pienissä kunnissa rahallinen tuki voi olla pientä, tilojen ollessa kuitenkin hyvin käytettävissä. Toisaalta pienimmistä kunnista saattaa jotain tiloja puuttua kokonaan, esimerkiksi jäähalli. (Mäenpää & Korkatti 2012, 32-33; Savola ym. 2010, 20.)

Liikunnan merkitys julkisena toimintana ja julkisesti tarjottavana palveluna on johdettavissa jo lainsäädännöstä, jossa pohjana on perustuslaki sekä siitä johdettu erityislainsäädäntö puite- ja tavoitelakeineen. Perustuslain (731/1999) 16 pykälässä säädetään sivistyksellisistä perusoikeuksista ja julkisen vallan vastuusta siinä, että jokaiselle on kykyjensä ja

erityistarpeidensa mukaisesti yhtäläiset mahdollisuudet kehittää itseään. Kuntalain (365/1995) 1 pykälässä taas täsmennetään kunnan pyrkimyksestä edistää asukkaidensa hyvinvointia. Liikuntalaissa (390/2015) säädetään liikunnan yleisten edellytysten luominen nimenomaan kuntien tehtäväksi. Liikuntalaissa valtionhallinnon tasolta johdettavien liikuntatoimen johtamis-, kehittämis- ja yhteensovittamistoimintojen toteuttaminen säädetään alueellisella tasolla kuntien vastuulle. Kuntalaisten liikunnan edellytysten luomisen pohjaksi nostetaan liikuntapalveluiden ja terveyttä edistävän liikunnan kehittäminen, kansalaistoiminnan tukeminen mukaan lukien seuratoiminta sekä liikuntapaikkojen rakentaminen ja tarjoaminen. Nuorisolaki (72/2006) taas säättää kuntien nuorisotyön ja -politiikan tehtävän yhdeksi osa-alueeksi liikunnallisen nuorisotyön, terveydenhuoltolain (1326/2010) velvoittaessa kunnan seuraamaan kuntalaisten terveydentilaa ja osoittamaan voimavaroja terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen. Toukokuussa 2015 voimaan tulleella uudella liikuntalailla pyritään parantamaan valtion eri hallinnonalojen yhteistyötä sekä kuntien sisäisten toimialojen yhteistyötä. Kuntien näkökulmasta tehtävien täsmentämisen ja tarkemman jäsentämisen kautta pyritäänkin vahvistamaan liikunnan peruspalveluluonnetta. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014:14, 33.)

2.1.3 Palveluiden yhteistuottaminen ja kehittäminen

Palvelutuotannon voimakas muutos on muuttanut myös näkemystä perinteisestä kahtiajaosta palvelun tuottajan ja sen käyttäjän välillä. Tämä on korvautunut näkemyksillä palvelun ja arvon yhteistuottamisen ajattelumalleista sekä suhteiden ja roolien uudelleen muotoutumisesta. Yhtäältä voidaan katsoa kunnista tulleen entistä riippuvaisempia muista yhteiskunnallisista toimijoista, pyrkiessään saavuttamaan asetettuja tavoitteita (Hakari 2013, 14). Kyseessä on myös laajempi yleiseurooppalainen ilmiö, joka juontuu palvelutuotannon haasteista kyetä vastaamaan väestön ikääntymiseen, palvelutuotannon tehostamiseen, palvelutarpeiden monimuotoistumiseen ja erilaistumiseen yhdessä julkisen sektorin niukkenevien resurssien kanssa (Laitinen 2013, 89-90).

Yhteistuottaminen voidaan katsoa perustavaa laatua olevaksi ja palveluita määrittäväksi tekijäksi, kun palveluiden tuottaminen ja kuluttaminen ymmärretään erottamattomiksi (Osborne 2010, 6; Vargo ym. 2008). Tällöin asiakas ymmärretään aktiiviseksi toimijaksi, jonka arvot, asenteet ja toiminta vaikuttavat siihen, missä määrin palvelutuotanto muuttuu koetuiksi hyödyiksi. Asiakas ymmärretäänkin näin ollen palvelun aktiiviseksi resurssiksi.

(Kaipainen 2011, 10; Laitinen 2013, 89; Grönroos 2001, 81-84) Esimerkiksi hinnoittelun kautta on mahdollista ohjata asiakasta tekemään osa palvelusta itse, vaikkapa maksamaan internetin kautta laskunsa tai täyttämään lomakkeita. (Kaipainen 2011, 10) Termi on noussut viime aikoina esiin myös pohdinnoissa siitä, tulisiko kansalaisten ottaa itse suurempi vastuu omasta terveydestään, koskien myös palveluita (Brandsen & Pestof 2006, 496; Pestoff 2004; Varmstad 2004). Tulee myös huomioida, että joissain tilanteissa kummankin osapuolen aktiivisuus ja osallistuminen on välttämättömyys palvelun suorittamiselle (Alford & O'Flynn 2012, 180).

Yhteistuottamisen ja -kehittämisen ajattelutapa asettaa kyseenalaiseksi paitsi näkemyksen tuottaja-kuluttaja -kahtiajaosta, myös suunnittelun ja tuottamisen eriytyneisyydestä. Palvelutuotannon tarkastelussa voidaankin nähdä modernimman ajattelutavan kautta olevan kyse horisontaalisesti jäsentyvistä vuorovaikutteisuuksista hallinnon asiantuntijoiden ja asiakkaiden välillä, kummankin tahon saadessa vaikutteita toisiltaan. Yhteiskunnan verkostoituneisuus, paikallinen hajanaisuus sekä epäjatkuvuus ja erilaistuneisuus luovat vaateet sille, että toiminta syntyy yhden toimijan sijaan useamman toimijan yhteistyönä. Puhutaankin *New Public Managementin* jälkeisestä *New Public Governance* -ajattelusta, jossa hallinta nähdään yläkäsitteenä, tarkastelun kohdistuessa laajemmin prosesseihin, tilannekohtaisuuteen sekä monimutkaisuuden merkitykseen. (Laitinen 2013, 89-90; Hakari 2013, 34.)

Klijn (2008: Hakari 2013, 34-35) kuvaa kolmea keskeistä hallintaa kuvaavaa ilmiötä, joiden kautta myös palvelutuotantoa ja sen kehityskaaria voidaan tarkastella. Ensimmäisenä Klijn (emt.) nostaa esiin päätöksentekoprosessien monimutkaisuuden, joka kuvaa sitä lukuisten eri toimijoiden sekä hallinnon tasojen määrää, jotka ovat osallisia päätöksentekoprosesseissa. Palvelutuotannon toimijoiden verkostoituminen nostetaan esiin toisena keskeisenä palvelutuotantoa muovaavana tekijänä. Hallinnalla pyritäänkin kehittämään palvelutuotantoa integroimalla erilaisia organisaatiomuotoja ja niiden vaikutuksia toisiinsa, sopimusten merkityksen noustessa tärkeäksi osapuolten välisissä suhteissa tai tilaaja-tuottajamallissa hallinnan keinona. Kolmantena ilmiönä uuden hallinnan kontekstissa nostetaan esiin yhteistyömuodot julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välillä, esimerkkeinä erinäiset yhteistyömallit tai uudet tavat kilpailuttaa. Esimerkiksi yhteisorganisaatiot nähdään osana paikallista hallintatapaa, jossa pyritään hyödyntämään kuntaorganisaation ulkopuolisia voimavaroja (Möttönen & Niemelä 2005, 167). Osborne (2009, 6) syventää Klijn (emt.)

kuvausta hallinta-ajattelusta palveluiden tuotannon kontekstissa korostaessaan tarvetta ymmärtää julkisten palveluiden tuottaminen dynaamisena systeiminä, joka haastaa yksinkertaisen hahmotuksen organisaatioiden välisistä verkostoista.

Asiakkaan ymmärtäminen palvelun aktiiviseksi resurssiksi (Kaipainen 2011, 10; Laitinen 2013, 89; Grönroos 2001, 81-84) palvelun yhteistuottamisen kontekstissa sisältää huomionarvoisia eroavaisuuksia palveluiden välillä mitä tulee yhteistuottamisen asteeseen ja eri toimijoiden rooliin (Osborne ym. 2012, 146). Osborne ym. (emt.) kuvaavatkin julkisen sektorin yhteistuottamista jatkumona, jonka ääripäässä yhteistuottamisen aste on suurta esimerkiksi koulutuksessa, mutta verraten pientä sähköisissä palveluissa. Osassa palveluita asiakkaan aktiivinen rooli saattaakin olla palvelun ehdoton edellytys, mutta osassa palveluita tämä rooli on mahdollista antaa myös palveluntuottajan vastuulle. Toisaalta taas esimerkiksi hinnoittelun kautta on mahdollista ohjata asiakasta tekemään osa palvelusta itse, maksamaan esimerkiksi internetin kautta laskunsa tai täyttämään lomakkeita. (Kaipainen 2011, 10.)

Yhteistuottamisen kontekstissa voidaan tehdä myös käsitteellistä eroa mitä tulee yhteistyön sisältöön. Vaikka palveluiden yhteistuottaminen näyttäytyykin monesti yhtenä kaiken kattavana käsitteenä, voidaan se jakaa yhteistyön, palvelutuotanto-osallisuuden ja –vastuun kautta kolmen eritasoisen ilmiön kokonaisuudeksi. Tällöin tarkastellaan yhteistuottamista *yhteisgovernanssin* (co-governance), *yhteissäätelyn* (co-management) ja *yhteistuottajuuden* (co-production) kautta. Yhteisgovernanssi käsittää järjestelyt, joissa eritoten kolmas sektori on osa palveluiden tuotantoa ja kehittämistä. Tällöin on kyse makrotason yhteistuottamisesta. Mesotason yhteistuotantoa, yhteissäätelyä, edustavat kolmannen sektorin toimijoiden yhdessä valtion tai kunnan kanssa tuottamat julkiset palvelut. Mikrotason toimintana taas määritellään yhteistuottaminen, jossa kuntalainen osallistuu itse edes osittain julkisen palvelunsa tuottamiseen. (Laitinen 2013, 94.)

Kuntalaisen osallistumisen ohella palveluiden yhteistuottamisella tarkoitetaan ylipäänsä palveluiden käyttäjän roolin korostumista. Hakari (2013, 44) jäsentää yhteistuottamisen käsitteen Osbornea ym. (2013) mukaillen kolmeen eriasteiseen malliin, joista ensimmäinen on yhteistuottaminen kuluttajuutena, joka tähtää asiakkaan sitouttamiseen koko palveluprosessin ajaksi, tavoitteen ollessa voimaannuttamisen kautta saavutettava tyytyväisyys palveluprosessin lopputulokseen. Voimaannuttamisen käsite on vahvasti sidoksissa myös toisessa yhteistuottamisen mallissa, osallistavassa yhteistuottamisessa, jossa pyritään

esimerkiksi palvelumuotoilun keinoin osallistamaan asiakas palvelun kehittämiseen ja suunnitteluun laadun kohentamiseksi. Näiden yhdistelmässä, käytännön ja strategisen tason synteessinä kehittyneen yhteistuottajuuden mallissa tavoitteena on haastaa perinteinen näkemys palvelutuotannosta esimerkiksi käyttäjälähtöisin innovaatioin. Tätä kautta tavoitellaan ymmärrystä hahmottaa koko palvelun käsite uudella tavalla, mahdollistaen muun muassa uusien palveluntuottamistapojen kehittymisen julkisen palvelun kontekstiin. Osborne (2010, 6) toteaaakin juuri käyttäjien osallistamisen ja sitouttamisen olevan se keskeinen ulottuvuus, joka haastaa perinteisen näkemyksen julkisten professionaalien roolista palveluiden määrittäjinä. Hän (emt.) lisää, että yhteistuottamisen on kuvattu muuttavan perinteistä palvelutuotannon tapaa, muodostaen lisäarvoa asiakkaan osallistamisella omien tarpeidensa tyydyttämiseen, lisäten samalla palvelutuottajan tietopohjaa palveluiden tuottamisen suunnittelun tueksi.

Laitinen (2013, 95-96) on käsitellyt palveluiden yhteistuottamista ja professionaalien sekä asiakkaiden välisten suhteiden muutosta Bovairdin (2006, 2007) roolimatriisin kautta. Tämän kautta hän täsmentävät edellä mainittua Osbornen ym. (2012, 146) huomiota yhteistuottamisen toimijoiden, professionaalien ja asiakkaan, roolien painoarvon sekä yhteistuottamisen asteen vaihtelua palvelun suunnittelun ja palvelumuotoilun osalta. Ilmiö on helppo havainnollistaa ääripäiden kautta, joista toisessa, perinteisessä palvelutuotantomallissa, on täysin professionaalien suunnittelema ja tuottama, palvelu. Vastakkaisessa ääripäässä taas on paikallisyhteisöjen omaehtoinen palvelutoiminta, käsittäen niin tarpeiden tunnistamisen, suunnittelun sekä tuotannon – kyseessä on siis yhteisön toiminta itseään varten, jota ilmentävät muun muassa paikalliset kulttuuritapahtumat.

2.2 Sopimuksellisuus uutena toimintatapana

Seuraavaksi käsittelen sopimuksellisten toimintatapojen kontekstissa keskiössä olevaa Tampereen kaupungin organisaatiomallia, tilaaja-tuottajamallia, joka on merkittävä tekijä sopimuksellisten toimintatapojen hyödyntämisessä kuntasektorin palvelutuotannossa. Tilaaja-tuottajamallin taustalla ovatkin pohdinnat tarkoituksenmukaisemmasta kunnallishallinnosta. Ensin käyn läpi tilaaja-tuottajamallia ja sen taustaideologiaa. Toiseksi tarkastelen sitä malliin olennaisena osana liitettävän sopimuksellisuuden kautta. Kolmanneksi esittelen tilaaja-tuottaja-mallin käytännön sovelluksia ja muun muassa Tampereella käytössä olevaa mallia.

2.2.1 Tilaaaja-tuottajamalli

Kuntien tulee vastata hyvinvointi- ja palvelutehtäväänsä, mutta käytännön tasolla tämä on toteutettavissa hyvin eri tavoin. Yksi mahdollinen palveluiden järjestämisen tapa on tehdä se hyödyntäen tilaaaja-tuottajamallia, tai vaihtoehtoisesti tilaaaja-tuottajatoimintatapaa, jolla tarkoitetaan toimintojen, tilaajan ja tuottajan, erottamista toisistaan. (Junnila ym. 2012, 7) Tilaaaja-tuottajamallin yhteydessä käytettävä käsitteistö sekä ajattelutavat ovat vielä hyvin selkiytymättömiä mallia käytävässä keskustelussa, aiheuttaen siten myös ongelmia. Lähtökohdiltaan voidaan kuitenkin tunnistaa siinä olevan selkeitä eroavaisuuksia verrattuna perinteiseen, hierarkkiseen, toimintatapaan kunnallisessa palvelutuotannossa. (Kallio ym. 2006, 22) Mallin syntymiseen ja kehittymiseen ovat vaikuttaneet havainnot perinteisten julkisen sektorin ohjaus- ja valvontakeinojen heikkouksista, kuten jäykkyydestä, passiivisuudesta sekä toimijoiden halusta olemassa olevien toimintatapojen säilyttämiseen (Hallipelto 2008, 76). Nämä haasteet ovatkin johtaneet uudenlaisten ajattelutapojen syntyyn sekä soveltamiseen kunnallisessa palvelutuotannossa.

Perinteisessä mallissa kunta toimii palveluiden tuottajana. Tällöin palvelut tuotetaan kunnan omana toimintana, pääsääntöisesti sektoreittain ja linjaorganisaation alimmalla tasolla. Tässä mallissa ohjaus kytkeytyy valta-asemiin, jolloin ylemmältä hierarkiatasolta voidaan määrätä alemman tason toimintaa ja ohjauksen toteutuessa pääsääntöisesti resurssiohjauksella. Tilaaaja-tuottajamallissa kunnan rooli muuttuu palveluiden tuottajasta niiden järjestäjään. Tällöin oleellista on palveluiden saatavuus. Kuntalaisten tulee saada verovarojensa vastineeksi kunnille lailla säädetyt palvelut, merkittävää ei niinkään ole kuka näiden palveluiden varsinainen tuottaja on. (Kallio ym. 2006, 19-23) Perinteinen näkemys kunnasta palveluiden tuottajana ei oikeastaan anna oikeaa kuvaa kunnan palvelutuotannon velvoitteista, sillä tuottamisvastuun sijaan kunnilla onkin nimenomaan järjestämisvastuu (Saarelainen & Virtanen 2010, 134). Tässä tutkimuksessa tilaaaja-tuottajamallissa eriytettyjen tilaajan ja tuottajan roolien kautta mielenkiinto kohdistuuakin nimenomaan palveluiden järjestämisen tapoihin, tuottajan ollessa kunnan ulkopuolinen taho.

Mallin nimi juontaa juurensa yksinkertaisesti toimijoiden välisestä erottelusta. Tilaaaja voidaan määritellä julkisen sektorin ostajatahoksi, jonka tehtävänä on määritellä millaisia palveluita kunnan omalle yksikölle tai kuntalaisille tilataan. Muita tilaajan tehtäviä voidaan katsoa olevan myös muun muassa rahoituksen riittävyyden varmistaminen sekä seuraaminen.

Edellytyksenä tälle on kuitenkin tilattavien tuotteiden, niiden määrien sekä laatustandardien määrittelemine, jolloin puhutaankin yleisemmin tuotteistamisesta. Tuotteistaminen on käsitteenä tutumpi yksityiseltä sektorilta, mutta kuntien toimintana sisältää merkittäviä eroja, etenkin tilaajan näkökulmasta tarkasteltuna. (Kallio ym. 2006, 34) Julkisella sektorilla tuotteistamisessa ja tuotteiden tilaamisessa joudutaan ensinnäkin puntaroimaan, onko tilauksessa kyse yksittäisestä tuotteesta, palveluketjusta tai kokonaisesta palveluprosessista, jolloin osallisia tuottajia on useita, myös sektorirajat ylittävästi. Kyse voi olla myös liittämis- ja tukipalveluita sisältävästä tuotekokonaisuudesta. Parhaimmillaan tuotteistaminen muodostuu tilaajan ja tuottajan vuorovaikutteiseksi prosessiksi, jossa täsmennetään palvelun vastaavuus sen saajan kriteereihin. Tuotteistamisen voidaankin katsoa olevan osa asiakaslähtöistä toimintatapaa palveluiden kehittämiseksi, sillä siinä tulisi huomioida palvelutuotanto kokonaisuutena - aina määrittelystä valitsemiseen sekä markkinointiin. Kokonaisuudessaan tuotteistamisessa on kyse tähtäämisestä palvelutuotannon hallintaan, sekä palveluiden tuotosten, tulosten ja laadun arvioinnin mahdollistamisesta. Mallin toimivuudelle tuotteistaminen onkin hyvin ratkaisevassa asemassa. (Kallio ym. 2006, 35; Sihvonen 2006, 22; Hallipelto 2008, 78; Pauni 2011, 19; Melin & Linnakko 2003, Rousu & Holma 2003) Kallio (emt.) korostaa, että yhtenä haasteena onkin tuotesisältöjen pohdintojen ja taloudellisten intressien yhteensovittamisessa kunnan sekä kuntalaisten näkökulmasta.

Varsinaisena tilaajatahona toimivat pääsääntöisesti kunnan viranhaltijat sekä kunnan luottamushenkilöt. Käytännössä viranhaltijoiden merkitys tilaajina on merkittävä, sillä he myös tuottavat tiedon luottamushenkilöiden tekemien valintojen tueksi. Yleinen näkemys on, ettei kunnan ulkopuolinen taho voi toimia tilaajana, mutta kuitenkin kuntien perustamat kuntayhtymät voivat näin toimia. Toisaalta esimerkiksi erikoissairaanhoidossa tilaajana voi olla kuntien yhteistyöelimenä toimiva tilaajarengas. (Sihvonen 2006, 22-23) Tilaajan tilaaman palvelun tuottajana voi tilaaja-tuottajamallissa toimia kuka tahansa, kunnan oma yksikkö, yksityinen palveluntuottaja tai kolmannen sektorin toimija. (Kallio ym. 2006, 29) Tuottajasta riippuen tilaaja-tuottajamallia toteutetaankin joko kunnan ulkoisena tai sisäisenä toimintana. Ulkoinen tilaaja-tuottajamalli toteutuu kun kunta on ulkoistanut osan palvelutuotannostaan yksityisille palveluntuottajille. Kunnan sisäisenä toimintatapana tilaaja-tuottajamalli tarkoittaa kunnan sisäisen palvelutuotannon hallinnon järjestämistä ja sen periaatteita. Tilaaja-tuottajamallin edellytyksenä kunnan tulee tehdä sisäisiä hallinnollisia muutoksia ja esimerkiksi erillisen tilaajatoimen järjestäminen on välttämätöntä kummassakin tilaaja-tuottajamallin sovelluksessa. (Junnila ym. 2012, 7) Kähkönen (2007, 22) kuvaakin tilaaja-

tuottajamallin perusajatusta strategiseksi valinnaksi ydintoimintojen ja niitä tukevien toimintojen organisoimiseksi.

Tilaajan ja tuottajan suhdetta voidaan tarkastella myös verkostojen näkökulmasta. Vuorovaikutuksen lisääminen mahdollistaa luottamuksen syntyä ja sitä kautta vahvistaa kumppanuuspohjaisen toimintaa. Tilaaja-tuottajamallin kumppanuus sisältää jo lähtökohtaisesti oletuksen tilaajan ja tuottajan eriytetyistä rooleista sekä rooliensa mukanaan tuomista vastuista ja velvollisuuksista. Osapuolten välinen vuorovaikutus voidaan nähdä myös verkostoina, joissa syntyy keskinäisiä riippuvuussuhteita, toisen toimijan olematta alisteinen toiselle toimijalla. Verkoston kautta toimijoiden välillä syntyy suhteita, joiden kautta toimijat ensinnäkin pyrkivät saavuttamaan omat tavoitteensa hyödyntämällä muita toimijoita. Saarelainen & Virtanen (2010, 147) kuvaavatkin kunnallisen tilaaja-tuottajamallin kolmena eri verkostona; tilaajan verkostona, tilaajan ja palvelutuottajien verkostona sekä palvelutuottajien verkostona. Kumppanuusajattelun kautta tavoitteena on luoda osaamiskeskittymä, jonka hyödyntää tilaajan ja tuottajan osaamispääomaa mahdollisimman hyvin kuntalaisia sekä palvelun asiakkaita hyödyntävällä tavalla.

Tilaaja-tuottajamallia voidaan tarkastella kahden eri soveltamistavan, markkinaperusteisen tilaaja-tuottajamallin sekä sopimusperusteisen tilaaja-tuottajamallin, kautta. Markkinaperusteisen mallin tavoitteena on hyödyntää tuottajienvälistä kilpailua. Tällöin tilaajan tavoitteena on saada mahdollisimman hyvä palvelu kilpailun kautta. Tämä sisältää olennaisena osana yritysmaailmasta tutun tehokkuusajattelun, jota pyritään hyödyntämään omassa palvelutuotannossa. Tällaisissa tapauksissa hyödynnetäänkin monesti juuri kunnallisia liikelaitoksia tai muita osakeyhtiöiksi muutettuja julkisen sektorin toimintoja. (Möttönen & Niemelä 2005, 170) Myllyntaus (2003, 35) huomauttaa, että tilaaja-tuottajamalli sinällään ei kuitenkaan luo ehdotonta kilpailuttamisen edellytystä eikä myöskään automaattisesti tee kunnan toimintatavoista tai palvelutuotannosta sen markkinaehtoisempia kun aiemmin. Sopimukselliset mallit eroavat markkinaperusteisista malleista vahvasti siinä, mitä tulee nimenomaan kilpailuttamisen hyödyntämiseen. Sopimuksellisiin malleihin ei kuulu kilpailutusta, vaan tehtävien jakaminen hoidetaan sopimuksin. (Möttönen & Niemelä emt.) Kokonaisuudessaan tilaaja-tuottajamallia voidaankin hyödyntää joko kilpailu sallien tai sallimatta, Myllyntaus (2003, 35) lisää.

Kilpailutuksen puute voi johtua eri asioista, mutta yleisimmin kyse on siitä, ettei ole vaihtoehtoisia tuottajia, tai että kilpailutusta ei muusta syystä nähdä tarkoituksenmukaisena. (Möttönen & Niemelä 2005, 170) Myllyntaus (2003, 55) toteaa, että kilpailua sallimattomassa mallissa voidaan katsoa kysymyksessä olevan tilaaja-tuottaja-yksiköiden eriyttämisestä ja siirtohintoihin sekä suoritemääriin perustuvasta budjetoitiohjauksesta. Toisaalta kilpailu voi olla myös mahdotonta vaihtoehtoisten tuottajien puuttuessa, jolloin tilaajan ohjausvalta jää toteutumatta (Hallipelto 2008, 76). Vuorento (2003, 23) toteaa, että kilpailuttaminen ja siihen vahvasti liitettävä yksityistäminen voidaankin joissain yhteyksissä esittää uhkana koko suomalaiselle hyvinvointimallille, kritiikin kohdistuessa siihen, että kunnat ja kuntayhtymät valitsevat usein halvimman hinnan omaavan vaihtoehdon. Sundqvist (2003, 30) korostaa kuitenkin kilpailuttamista palvelutuotantotapojen olemassaolon oikeutuksen näkökulmasta – kilpailuttamisen mahdollistaessa kriittisen tarkastelun.

Hyvinvointivaltion kilpailuttamista koskeneessa tutkimuksessaan Forma ja Vaalavuo (2008, 56-57) havaitsivat, että tutkimuksensa kohdekunnissa oli vankka usko omaan palvelutuotantoon, uusiin palvelutuotantomalleihin suhtautumisen voimakkaasta vaihtelusta huolimatta. Myllyntauksen (2003, 35) näkemys tilaaja-tuottajamallista tehokkuutta automaattisesti luomattomana toimintatapana liittyy selkeästi Forman ja Vaalavuon (emt.) tutkimukselliseen havaintoon siitä, että huolimatta esimerkiksi tilaaja-tuottajamallin hyödyntämisestä, saattaa kunnan oma tuotanto olla tehokkain tapa palveluiden järjestämiselle. Turkila & Kirvelä (2003, 94) olivat havainneet tutkimuksessaan, että yksi syy vaihtoehtoisten palveluiden järjestämistapojen hyödyntämisen yleistymättömyydelle on myös kuntien halu säilyttää oma palvelutuotantonsa.

Junnila ym. (2012, 8) korostaa tuottajamalliin siirtymisessä painotettavan monesti muita kuin pelkästään tehokkuuteen liittyviä periaatteita, esimerkiksi tilaaja-tuottajamallin roolia keinona uudistaa ja kehittää kunnallista palvelutuotantoa laajemmin. Sisäisiä tilaaja-tuottajamalleja onkin otettu käyttöön erityisesti muutostilanteissa, kuten kuntaliitosten yhteydessä, sillä tilaaja-tuottajamallin on katsottu toimivan myös muutoksen edistäjänä, Junnila ym. (emt.) lisää. Ruusuvirran mukaan (2010, 12) tilaaja-tuottajamalli voikin jo itsessään olla se muutos, jonka kautta toimintaa pyritään kehittämään entistä läpinäkyvämmäksi ja avoimemmaksi sekä muuttaa kunnan olemassa olevia toiminnanohjaus- sekä johtamisjärjestelmiä tavoiteltaessa verkostoituneempia ja voimakkaammin yhteistyöhön nojaavia toimintatapoja.

2.2.2 Tilaaaja-tuottajamallista sopimusohjaukseen

Sopimusohjaus pohjautuu tilaaaja-tuottajamallin soveltamiseen. Ulkoisessa tilaaaja-tuottajamallissa hankintalainsäädäntö ohjaa tilaamista, kun taas sisäisessä tilaaaja-tuottajamallissa olennaista on ohjauksen tapahtuminen sopimuksin ja ilman kilpailutusta. (Junnila ym. 2012, 7) Ihalainen (2007, 64) toteaa, että sopimuksin pyritään järjestämään ja hallinnoimaan eriytettyjen roolien yhteistyösuhteita. Huhtanen (2012, 55) määrittää tilaaaja-tuottajamallin laajasti yläkäsitteeksi, jonka sisällä kunnat voivat toteuttaa mallia eri käytännön sovelluksin kilpailu- ja sopimustoimintaan perustuen. Sopimuksellisuus ei kuitenkaan ole missään määrin uusi ilmiö, vaan on ollut jo vuosikymmeniä käytössä yhtenä keinona järjestää julkista sektoria (Bryntse & Greve 2002, 1).

Julkisen sektorin palvelutuotannon yhteydessä sopimuksellisilla toimintatavoilla, esimerkiksi ulkoistamisella, tarkoitetaan yksinkertaistettuna sitä, että julkisorganisaatio osallistaa toisen toimijan toimimaan itsensä hyväksi, tässä tapauksessa tuottamaan tarvittavaa palvelua. Tilannetta voidaan kuvata päämies-agenttiteorian kautta siten, että julkisorganisaatio päämiehenä valtuuttaa palveluntuottaja-agentin toiminnan, pyrkiäkseen hyödyntämään sen kykyä palvelun tuottamiseen. Teoria sisältää kuitenkin haasteensa mahdollisista ristiriitaisista intresseistä – esimerkiksi palveluntuottaja saattaa pyrkiä hyötymään päämiehen kustannuksella. Tällaisten tilanteiden kontrolloimiseksi luodaan sopimus palvelusta ja sen tuottamiseen liittyvistä kriteereistä sekä velvoitteista. (Alford & O'Flynn 2012, 84-85.)

Sopimusohjauksen termiä tarkasteltaessa voidaan siihen katsoa liitettävän kaksi käsitettä; sopiminen ja ohjaaminen. Tästä näkökulmasta sopijaosapuolet pyrkivät toiminnan parantamiseen ennalta sovittujen ehtojen pohjalta. Laajemmin määriteltynä sopimusohjauksen katsotaan sisältävän kaikki tilaajan ja tuottajan väliset suhteet sekä palvelutuotantoa määrittävät pelisäännöt. (Ihalainen 2007, 94-97) Sopimuksilla johtamisen katsotaankin olevan moniulotteisempaa kuin ”tavanomainen johtaminen” (Kuopila et al. 2007, 32). Sopimuksellisuudesta itsestään ja sen merkityksestä on käyty laajaakin keskustelua, mutta pääpiirteissään se hahmotetaan nimenomaan johtamistavaksi. (Bryntse & Greve 2002, 1) Anttiroikon ym. (2007, 221) mukaan voidaan puhua ”sopimusregiimistä”, eli toiminnan hallinnasta sopimuksiin nojautuen. Verkostonäkökulmaa tarkastelevat Saarelainen & Virtanen (2010, 147) taas kuvaavat palvelusopimusta tilaaaja-tuottajamalliin sisältyvien verkostojen kiteytyksenä. Alford & O'Flynn (2012, 86) taas korostavat tarvetta käsitteiden ulkoistaminen

(contracting out) ja sopimuksellisuus (contracting) erottamiselle, jolloin jälkimmäinen viittaa heidän mukaansa koordinointiin ja ulkoistaminen tarkasti eriteltyjen roolien yhteistyösuhteeseen.

Varsinaisesti termiä sopimus voidaan käyttää ainakin kolmessa merkityksessä. Sopimus voi tarkoittaa sopimuksen solmimista sopimusoikeudellisesti sitovasti. Toisaalta sopimus voidaan ymmärtää myös osapuolten välisessä suhteessa olevaksi, jolloin tarkoitetaan kaikkia niitä velvoitteita ja oikeuksia, joita osapuolten välillä on. Kolmantena sopimuksella voidaan myös tarkoittaa sopimusasiakirjaa, jonka sisältöä voi lisäksi määrittää myös lainsäädäntö. (Sihvonen 2006, 18-19) Sopimus voidaankin tulkita myös yleisesti hyväksytyksi ja jaetuksi näkemykseksi asiantilasta sekä tarvittavasta tiedosta, jolla päätöksiä kyetään tekemään ja perustelemaan (Luomala 2003, 195-196: Niemi-Lilahti 2000). Kallion ym. (2006, 33-34) mukaan sopimus itsessään voi olla juridisesti sitova, mutta myös epävirallinen, muovautuen esimerkiksi sen mukaan onko toinen osapuoli kunnan oma yksikkö, yksityinen yritys tai esimerkiksi kolmannen sektorin toimija.

Tilaaja-tuottajamallissa tärkein tilaajan ja tuottajan toimintaa määrittävä virallisen sopimisen muoto on palvelusopimus. Palvelusopimuksessa tulisikin määritellä niin sopijaosapuolet, kohde, tarkoitus, voimassaolo ja mahdollinen sopimuksen muuttaminen, palvelun sisältö laatu- ja määräkkriteereineen sekä hintoineen, mutta myös laadunvarmistus ja seuranta sekä mahdolliset erityiskysymykset. (Hakari, 2013, 51) Kuopila ym. (2007, 28) toteavatkin, että palvelusopimus laaditaan osapuolten yhteisenä toimintana, jossa määritellään edellä mainittujen lisäksi myös vastuista ja velvoitteista. Sopimisen lähtökohtana on tilaajan näkemys palveluiden kysynnästä ja tuottajan näkemys kyvyistä ja resursseista vastata tähän tarpeeseen.

Tieto on merkittävässä asemassa sopimusohjauksellisissa prosesseissa. Sopimusohjauksellisten mallien tausta-ajatuksen kun on näkemys tuottajan ja tilaajan tiedollisista eroista – tilaajan näkemys palveluiden kysynnästä ja tuottajan näkemys niihin vastaamisesta. (Kuopila ym. 2007, 28) Keskimäki ym. (2007, 32) toteavatkin, että olettamuksena on tuottajan osittainen näkemys väestön edellyttämistä palveluista. Tätä tietopohjaa täydentämään tarvitaan erillinen tilaajatoimi, joka tarkastelee palvelutarvetta laaja-alaisemmin ja systemaattisesti, määrittäen sen, kuinka väestön palvelutarve tulee parhaalla mahdollisella tavalla tyydytettyä tehokkuustavoitteet huomioon ottaen. Keskimäki ym. (em.)

nostaa myös esiin näkemyksen siitä, että erillisen tilaajaorganisaation nähdään kykenevän kohdistamaan voimavarat linjattujen poliittisten tavoitteiden ja prioriteettien mukaisesti ja eritoten käyttäjien odotukset huomioiden. Sopimusohjauksen katsotaankin luovan yhteyden suunnitelman ja voimavarojen välille (Sihvonen 2006, 16). Tilaajan määrittellessä palvelutarpeen ja sen muutokset, pyrkii tuottaja sekä innovoimaan tarvetta vastaavan palvelun, että raportoimaan tilaajalle toteutuneesta palvelusta, osoittaakseen toiminnallaan vastaavansa palvelusopimuksen ehtoihin. Tämä liittyykin vahvasti koko sopimisen taustalla olevaan ideaan sopimisella saatavasta varmuudesta kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen vastaamisesta. Tuottajan asiakaspalautejärjestelmän kehittäminen onkin tärkeää, jotta palautteen pohjalta voitaisiin varmistua palvelun olevan asiakkaiden tarpeiden mukaista. (Saarelainen & Virtanen 2010, 145; Pauni ym. 2011, 17) Saarelainen & Virtanen (2010, 145) täsmentävätkin, että tilaajan ja tuottajan eriäväsillä rooleilla pyritään välttämään tilannetta, jossa on kysyntää ja tarjontaa, mutta ei kuitenkaan tarvetta.

Varsinainen sopimusohjaus voidaan katsoa tilaaja-tuottajamallin laajennukseksi, kun ostamisen ja myymisen lisäksi siinä sovitaan myös toimintatavoista sekä niihin liittyvistä pelisäännöistä. Yleisemmällä tasolla tarkasteltuna sopimusohjaus ei ole yksiselitteinen käsite, vaan sillä voidaan viitata laajemmin erilaisiin suunnitteluun ja ennakoitavuutta palveleviin toimintatapoihin. Yleisestikin tutkimuksissa sopimusohjausta käytetään yleiskäsitteenä, kuvattaessa sopimuksin ohjattavia yhteistyösuhteita. (Sihvonen 2006, 17; Rannisto & Stenvall 2011) Sopimusohjausta voidaan toteuttaa eri tavoin, riippuen muun muassa ohjauksen voimakkuudesta, pitkäaikaisuudesta, kattavuudesta tai sopimuksen muodosta kirjoitettuna tai kirjoittamattomana. Puhutaankin kovasta tai pehmeästä sopimuksellisuudesta, vaihdellen sen mukaan kuinka tarkoin määriteltyjä tai oikeudellisesti sitovia tehty sopimukset ovat. Pehmeässä kumppanuudessa pääpaino on eriytettyjen toimijoiden välisissä suhteissa luottamuksena sekä kumppanuutena. Tilaussopimukseen sisällytettävät sanktiot tai kannustimet muodostavat sopimuksen ohjausvoiman. Sanktiot toimivat negatiivisena ohjauskeinona, kun taas kannusteet, esimerkiksi bonusjärjestelmät, muodostavat positiivisen ohjauksen. (Stenvall & Rannisto 2011, 11-19.)

Pehmeän kumppanuuden kontekstissa korostettu luottamus on merkittävässä roolissa toimijoiden välisiä suhteita ja niiden kehittymistä tarkasteltaessa. Tilaaja-tuottajamallin nähdään lisäävän avoimuuden, informaation, yhteistyön sekä luottamuksen kulttuuria, josta etenkin luottamuksen rooli on merkittävä tilaajan ja tuottajan välisissä neuvotteluissa.

Luottamus ensinnäkin mahdollistaa sopimuksen synnyn, jo itsessään lisää luottamusta suhteessa sekä kehittymisensä pohjalta luo pohjan sopimusten joustavuudelle. (Kuopila et al. 2007, 32) Luottamusrakenne sekä luottamuksen säilyminen ja vahvistuminen vaikuttavat koko sopimusohjauksen toimivuuteen. Tässä osatekijänä on tilaajan ja tuottajan toiminta suhteessa kunnalliseen konsernihallintoon. Kunnan strategisen johdon tuleekin voida luottaa tilaajan toimintaan kysyntälähtöisyyden määrittämisessä. Esimerkiksi tiettyjen tuottajien intressien ajaminen rapauttaa koko luottamusrakenteen tilaajan, tuottajan, konsernihallinnon ja kunnan talousohjauksen välillä. (Saarelainen & Virtanen 2010, 144.)

Sopimuksellisille malleille esitetään hyvin monenlaisia tavoitteita, pitkälti tapauskohtaisesti. Tavoitteina voidaan pitää esimerkiksi palvelukyvyn ja tuottavuuden kohentamista, tehokkuutta, erikoistumista, talouden tasapainottamista, läpinäkyvyyden lisäämistä ja palvelutuotannon ohjauksen tehostamista (Ihalainen 2007, 64; Hyryläinen 2004, 16). Mallin hyödyntämisellä voi olla myös ideologisia tavoitteita (Hyryläinen emt.). Kenties yleisimmin esiin nostettuna tavoitteena voidaan kuitenkin pitää tuottavuuden parantamista tuotteistamisella, jonka kautta saadaan olennaista tietoa palvelutoiminnasta ja sen kustannuksista (Huhtanen 2009, 55). Tavoitteiden seuranta varten sopimuksissa on määritelty myös näille kriteerit osana neuvotteluprosessia. Muun muassa raportoinnin pohjalta saadaan kuva toteutuneista vaikutuksista ja tarpeen vaatiessa seurantaneuvotteluilla voidaan tarkistaa jo solmittua sopimusta. (Kuopila et al. 2007, 32) Vuosittainen toteutettuna sopimusohjauksen edellyttämät neuvottelut voivat olla tärkeä osa vuosittaista toiminnan ja talouden suunnitteluprosessia, mutta myös palveluinnovaatioiden aikaansaamiseksi ja uudistumiskyvyn sekä -halukkuuden ylläpitämiseksi (Sihvonen 2006, 17; Stenvall & Rannisto 2011, 13-25; Saarelainen & Virtanen 2010, 145).

Onnistuneen sopimusohjauksen osana nähdään myös prosessiajattelun roolin voimistuminen. Laajemmalla ymmärryksellä ja hallinnalla kunnallisesta palveluorganisaatiosta luodaan edellytyksiä raja-aidat ylittävälle toiminnalle ja aidolle asiakaslähtöiselle toimintatavalle. (Saarelainen ym. 2006, 10) Sopimusohjauksen käsitteellistä laajuutta suhteessa tilaaja-tuottajamalliin korostaa myös Ihalainen (2007, 97; Pekurinen 1999). Hän (emt.) esittää prosessin muodostuvan kaikista niistä toimenpiteistä joilla palvelutuotantoa suunnitellaan, väestön palvelutarve määritellään, sovitaan palveluiden määrästä, työnjaosta sekä hinnoista. Esimerkiksi terveyspalveluiden kohdalla sopimusohjaus voi muotoutua ohjausjärjestelmäksi ja yhteistoimintamalliksi, jonka avulla pyritään hallitsemaan sekä ohjaamaan koko alueen

terveydenhuollon kehitystä ja kokonaisuutta läpinäkyvin sopimuksin (Ihalainen 2007, 97: Idänpää-Heikkilä 2004).

Lähtökohdiltaan sopimusohjaus on selkä toimintatapa, jossa tilaaja ja tuottaja ovat selkeästi eroteltuina, palvelut yksityiskohtaisesti tuotteistettu ja sopimus laadittu tarkasti. Mallin kehitystä seurattaessa on kuitenkin huomattu toimintatapojen ja sopimisen muuttuvan kohti kumppanuusmaista toimintaa sekä tulosperusteisia ja innovatiivisiakin palveluhankinnan muotoja, säilyttäen kuitenkin rinnallaan sopimusohjauksen perinteiset toimintatavat. Sopimusohjauksen kehittyminen mainittuun suuntaan edellyttää kuitenkin vuorovaikutteisuuden ja luottamuksen kulttuurin vakiintumista, mahdollistaen osapuolten suhteen kehittymisen kohti strategista ja tasaveroista kumppanuutta. (Hakari 2013, 56-55) Kähkönen (2007, 28) toteaaakin, että ei-kilpailullisena mallina sopimuksellisuus muotoutuukin juuri osapuolten yhteistyönä neuvottelun ja kumppanuuden kautta. Kaiken kaikkiaan sopimusprosessi onkin toteutettavissa niin kilpailuttamista, kumppanuutta kuin näiden välimuotojakin hyödyntäen (Kallio ym. 2006, 34).

Julkisella sektorilla tapahtuvaan sopimusohjaukseen liittyy myös omat erityiset haasteensa. Voidaan nähdä, että joissain tilanteissa tilaajan rooli jää liian heikoksi, tuottajan määrittellessä tuotokset ja niiden vaikutukset, sekä sitä kautta tuloksellisuuden määrittelyn. (Saarelainen & Virtanen 2010, 136) Tilaajan heikko rooli taas voi ilmentyä myös tilanteessa, jossa ei ole vaihtoehtoisia tuottajia, eikä siten myöskään ohjausvaikutusta (Hallipelto 2008, 76). Taloudellisuuden ja tehokkuuden korostuminen tuo myös omat haasteensa esimerkiksi tuotteistamiseen (kappale 2.2.1.). Lisäksi tulee huomioida julkisen sektorin toiminta, jonka tavoitteena ei ole taloudellisen voiton tavoittelu, vaan erilaisten hyvinvointitavoitteiden toteutuminen. Voidaan puhua ylevästi sitoutumisesta julkisille tarkoituksille tai päämäärille sekä arvoille (Alford & O'Flynn 2012, 47). Alford & O'Flynn (emt.) toteavatkin, että julkisten palveluiden edellyttämä kyvykkyys koskee laajempaa ymmärrystä julkisesta toiminnasta, koskien juuri arvoja sekä esimerkiksi toiminta- ja menettelytapoja. He (emt.) puhuvat strategisista kustannuksista, kuvatessaan ulkoisten tuottajien hyödyntämisen riskejä kansalaisyhteiskunnan luottamuksen menettämisenä tai toiminnan arvopohjan rapautumisena osana toimintojen ulkoistamista.

Tilaajan ja tuottajan erottelulla ja sopimusohjauksen hyödyntämisessä on havaittu myös toimintaa heikentäviä tekijöitä. Mallia on kritisoitu sopimusprosessiin liittyvistä ongelmista.

Vaikka ideaalitulanteessa toimijat ovat tasavertaisessa asemassa, voi tilanne olla käytännössä toinen ja monesti vahvemmassa asemassa on tilaajataho. Eri asioita tietävät tahot voivat myös toimia toistensa vahingoksi pimittämällä olennaista informaatiota toiselta osapuolelta. Ongelmana voi myös olla tilaajan liiallinen puuttuminen tuottajan toimintaan tai joidenkin tuottajien suosiminen. Esimerkiksi Tampereen mallissa tämän on havaittu lisäävän tuottajien voimattomuuden tunnetta. (Kallio ym. 2006, 34; Stenvall & Rannisto 2011, 18) Toisaalta myös eri osapuolten väliset tulkintaerot periaatteista heikentävät sopimusohjauksen vaikutusta osana kaupunkiorganisaation ja toimijoiden välistä informaatiojärjestelmää. Tämä voi johtaa pahimmillaan ristiriitaiseksi ja epäjohtonmukaiseksi koettuun päätöksentekoon. (Stenvall & Rannisto 2011, 16-21.)

Anttiroiko ym. (2007, 221) nostavat yleisemmin tilaaja-tuottajamallien ja sopimuksellisuuden yhteydessä esiin paitsi niiden luonteen paitsi hallinnan uudistamisen teknisinä välineinä, myös muutosta generoivina tekijöinä. Toimintamallien hyödyntäminen muovaa ajattelua sekä aikaansaa paitsi toivottuja, niin myös ei-toivottuja ja täysin odottamattomiakin vaikutuksia.

2.2.3 Tilaja-tuottajamallin ja sopimusohjauksen sovellukset

Tilaja-tuottajatoimintatapaa on sovelluttu niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Suomen sisäisesti tarkasteltuna tilaja-tuottajamallin sovelluksissa on havaittavissa sekä yhtäläisyyksiä että eroja. Suora vertailu mallin kansainvälisestä soveltamisesta on haastavaa, sillä useissa maissa on toteutettu myös muita uudistuksia samanaikaisesti sopimusohjauksen kanssa. Näin ollen on haastavaa osoittaa vaikutusten olevan seurausta nimenomaan sopimusohjauksellisesta toiminnasta. (Ihalainen 2007, 69-71) Myös mallien toimeenpano ja muutosprosessin nopeus eroavat, esimerkiksi Ruotsissa prosessin voidaan nähdä edenneen huomattavasti nopeammin verrattuna Suomen ”askel kerrallaan -periaatteeseen” (Kuopila et al. 2007, 68).

Kansainvälinen vertailu kumpuaa vahvasti läntisten teollisuusmaiden toteuttamista terveydenhuollon uudistuksista, joissa alun perin Yhdysvalloista lähtöisin olevia sopimusperusteisia ohjausmenettelyjä on otettu käyttöön muun muassa Ruotsissa ja Englannissa. Kyseisissä maissa toteutetut sovellukset ovat myös siinä mielessä vertailukelpoisia, että kummassakin valtiossa julkisella vallalla on keskeinen niin palveluiden rahoituksesta (verorahoitus) kuin tuotannostakin (palvelutuotanto). (Ihalainen 2007, 69-71) Lähimmät kansainväliset esimerkit mallin soveltamisesta löytyvätkin juuri Ruotsista,

jossa tilaaja-tuottajan toimintatavan soveltaminen tuli ajankohtaiseksi jo 1980-luvulla, mutta varsinaisesti mallien käyttöönotto Ruotsin maakunnissa eri tavoin hyödynnettynä ajoittui 1990-luvulle (Kuopila et al. 2007, 67).

Ruotsissa tausta-ajatuksena oli päätöksenteon yksinkertaistaminen, johon pyrittiin poliittisten päätöksentekijöiden etäännyttämisellä palveluiden tuotannosta. Toisena tavoitteena oli toimintojen taloudellisuuden kohentaminen kilpailun kautta. Kaiken kaikkiaan tilaaja-tuottajatoimintatapaan liitettiin suuria toiveita toimintojen kehittämisen suhteen, mutta toiveikkuuudesta huolimatta kokemukset eivät ole olleet aivan tavoiteltuja. Yhtenä suurimmista haasteista on ollut poliitikkojen eriyttäminen palveluiden tuotannosta erillisiksi tilaajiksi, sekä tämän roolin ylläpitäminen. Vaikka mallia on hyödynnetty jo vuosia, yhtenä suurimmista ongelmista nähdään tilaajapuolen tilaus- ja osto-osaamisen puutteet. Kriittiset näkemykset mallin vaikutuksista muun muassa tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen ovat johtaneet entistä laaja-alaisempaan, pitkän aikavälin kokonaisuudet kattavan ajattelutavan kehittymiseen. Tällöin on myös alettu puhua, kilpailuttamisen sijaan, yhä enemmän yhteistyöstä. (Kuopila et al. 2007, 67-68.)

Englannin tapauksessa tilaaja-tuottajatoimintatapaa sovellettiin terveydenhuollossa käytäntöön vuonna 1991, jolloin tilaajat ja tarjoajat erotettiin toisistaan. Tällöin tilaajatahoiksi määrittyivät paikallispiirit ja yleislääkärit, kun taas tuottajiksi puolestaan julkiset ja yksityiset sairaalat. (Ihalainen 2007, 72) Englannissa mallin sovelluksen taustalla olivat tavoitteet vallan siirtämisestä tuottajilta kuluttajille sekä vastuun siirrosta keskus- ja alueetasolta paikallistasolle (Kuopila et al. 2007, 69). Vaikutuksista on kuitenkin hankala saada käsitystä, ja niiden arviointia on kritisoitu puutteelliseksi. Samaan aikaan toteutettu määrärahojen lisäys sekä olemassa olleiden tietojärjestelmien puutteet tuovat oman ulottuvuutensa, hankaloittaen vaikutusten erittelyä. (Kuopila et al. 2007 69) Olemassa olevien arviointien pohjalta on kuitenkin havaittu tavoitteiden täyttyminen osittain, alueelliset eroavaisuudet huomioiden. Merkittävä alueellinen ero oli etenkin tuotantorakenteiden eroavaisuus, monilla alueilla kun oli yksi pitkäaikainen tuottaja, jolloin kilpailua ei käytännössä ollut. Ruotsin mallin tapaan myös Englannissa on siirrytty kohti yhteistyötä ja toimijoiden välistä kumppanuutta korostavaa toimintatapaa. (Ihalainen 2007, 72-77: Kuopila et al. 2007, 69.)

Vaikka sopimusmenettelyn lähtökohdat ovat olleet eri maissa hyvinkin samanlaisia, ovat mallin sovellukset kuitenkin muovautuneet toisistaan poikkeaviksi. Tähän on vaikuttanut

kunkin valtion oma kulttuuri ja perinteet, talous- ja yhdyskuntarakenne, ihmisten arvot sekä poliittiset rakenteet. Nämä tekijät ovat muovanneet julkisen palvelutuotannon rakenteita kuhunkin toimintaympäristöön sopiviksi, näkyen eritoten sovellusten vertailussa. (Ihalainen 2007, 69) Kaiken kaikkiaan kansainvälisessä vertailussa tulokset ovat moninaisia ja esimerkiksi usko kilpailuttamisen aikaansaamiin pysyviin taloudellisiin etuihin on hiipunut. (Kuopila et al. 2007, 67.)

Kansainvälisen tarkastelun lisäksi tilaaja-tuottajamallia ja sopimusohjauksellisia menettelytapoja on sovellettu eri tavoin myös kansallisesti, Tampereen ohella esimerkiksi Turussa ja Jyväskylässä. Uudistukset eroavat jo lähtökohdiltaan, sillä Jyväskylän mallissa oli alun perin tausta-ajatuksena voimakas liikelaitoistaminen ja Turussa taas tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen on tapahtunut vaiheittain, erillispäätösten kautta. (Kallio ym. 2006, 90.) Jyväskylässä toteutettu uudistus oli ensimmäisiä Suomessa toteutettuja kunnallishallinnollisia tilaaja-tuottajamallin sovelluksia ja tämä toteutettiin useammassa vaiheessa. Alkuvaiheessa kyse oli teknisen palvelukeskuksen sisäisestä ratkaisusta, jossa ostojakoon pohjautuvan mallin tilalle muodostettiin tulosityksikköorganisaatio. Uudistuksessa lisättiin yksiköiden päätösvaltaa ja pyrittiin samalla vähentämään organisaation hierarkiatasoja, lähtökohdan ollessa tuotannon liikelaitoistaminen toiminnan tehostamiseksi ja yritysmäistämiseksi. (Kuopila et al. 2007, 71-73.)

Uudistuksen toisessa vaiheessa tilaajat ja tuottajat pyrittiin erittelemään selkeästi, asettaen samalla tuottajayksiköt itsenäisempään asemaan ja kolmannessa vaiheessa liikelaitoistamista vietiin eteenpäin. Nykyisin Jyväskylän tilaaja-tuottajamallissa tilaajayksiköt tilaavat kaupungin omilta toimijoilta työt neuvontamenettelyllä aikaansaaduilla sopimuksilla, ilman kilpailua. Kaupungin hankintaohjeessa linjataan, ettei kunnan oma tuotanto osallistu tilaajien avoimiin tarjouskilpailuihin ja kunnan ulkoisiinkin tarjouskilpailuihin osallistuminen sallitaan ainoastaan perustellulla syyllä. (Kuopila et al. 2007, 71-77.) Henkilöstön, poliittisten päätöksentekijöiden sekä tilaajan ja tuottajan haastatteluissa mallin vaikutuksina ovatkin nousseet esiin yleisten pelisääntöjen selkiytyminen ja johtamisen parantuminen, mutta toisaalta kriittisiä näkemyksiä on esitetty muun muassa tilaajan osaamisesta ja taloudellisten aspektin jopa liiallisesta painoarvosta. (Kallio 2007, 209-218; Kuopila et al. 2007, 80.)

Turun tapauksessakin tilaaja-tuottajamalliin siirtymisessä edettiin liikelaitoistamisen kautta. (Kallio 2006, 90) Selkeimpänä mallin käyttöönottoa yhdistävänä tekijänä mainituissa

kunnissa on ollut tarve ja halu palvelutuotannon tehostamiselle sekä poliittisen johtamisen ja hallinnon työnjaon selkeyttämiseksi. Eroja löytyy painotuksista: Jyväskylässä vallitsevana piirteenä on kuntien välinen yhteistyö ja yhteinen palvelutuotanto, Turussa taas palvelujen laatu on korostuneessa asemassa. (Kallio 2006, 106.)

Tampereella tilaaja-tuottajamallin mukaisilla näkemyksillä on pitkät perinteet. Palveluiden järjestämisen muospaineisiin vastaamiseksi Tampereella siirryttiin varsinaiseen tilaaja-tuottajamalliin 1.1.2007. Uuteen toimintamalliin siirtymisen keskiössä oli kysymys siitä, kuinka kasvavat palvelutarpeet kyetään tyydyttämään olemassa olevilla resursseilla. Perusteluina käytettiin näkemystä palvelutuotannon uudistamisen vaativista merkittäviä muutoksista, jotka edellyttävät muun muassa palveluiden tilaajatahojen ja tuottajatahojen erottamista toisistaan sekä yksityisen palvelutuotannon määrän lisäämistä. Julkislausuttuina tavoitteina nostettiin esiin poliittisen ohjausjärjestelmän uudistaminen, palvelutuotteen laadun ja hinnan näkyväksi tekeminen, kaupungin sisäisten tuotantotapojen kehittäminen, johtamistyön uudistaminen sekä vaihtoehtoisten palvelutuotantotapojen hyödyntämisen mahdollistaminen. Tavoitteisiin pääsemiseksi myös ohjaustoiminta uudistettiin sopimusohjauksen kautta toteutettavaksi. Kaiken kaikkiaan tämä prosessien ja rakenteiden uudistaminen nähtiin kriittiseksi tekijäksi palvelujen turvaamiselle. (Stenvall & Rannisto 2011, 13; Kallio ym. 2006, 63-65.)

Turun ja Jyväskylän tapauksiin peilaten Tampereen toimintamallin uudistus määrittyy vahvasti sen kokonaisvaltaisuuden mukaan. Jyväskylässä soveltamisalueena ovat tekniset palvelut sekä yhdyskuntatoimi, Turussa taas ympäristötoimi ja yhdyskuntatekniikka. Tampereella taas pormestarimallin, tilaaja-tuottajamallin sekä asiakaslähtöisen toimintatavan uudistaminen muodostivat kokonaisuuden, jolla pyritään niin asiakaslähtöisyyden, palvelujärjestelmän kuin demokraattisen päätöksenteon vahvistamiseen. Tampereella koko organisaatiouudistus on perustunut palvelutuotannon prosessijatteluun, näin ollen uudistus onkin koskenut organisaatiota kokonaisuudessaan sisältäen niin luottamushenkilöt kuin virasto-organisaationkin. (Kallio 2006, 106.) Kokonaisvaltaisen uudistuksen kautta voidaankin toisaalta katsoa tartuttavan juuri kokonaisvaltaiseen kehittämiseen, välttämällä perinteiset ongelmat osaoptimoineineen, ristiriitaisuuksineen ja päällekkäisyyksineen kuin esimerkiksi kapea-alaisuuksineen. (Hakari 2013, 64.)

Tampereen toimintamallissa varsinaisten tilaaja- ja tuottajatahojen roolit muotoutuivat mallin oletusten mukaisesti, tilaajan keskittyessä muun muassa palvelutarpeeseen, palveluiden tilaamiseen sekä näiden rahoituspohjaan, tuottajan voidessa keskittyä oman tuotanto-organisaationsa toimintaan. Tilaajatahona Tampereen mallissa ovat apulaispormestarien johtamat lautakunnat sekä näitä avustavat virkamiehet – tilaajataho tekee valinnan siitä, ostetaanko palvelu omalta tuotannolta vai kilpailutetaanko se. Tilaajan ja tuottajan välistä toimintaa ohjaavat sopimusohjauksen mukaisesti sopimukset. Sopimus valmistellaan tahojen välisenä vuosittain ja sopimusprosessi neuvottelut muodostavatkin keinon tarkastella toteutunutta toimintaa osana laajempia suunnitteluprosesseja. (Stenvall & Rannisto 2011, 13; Hakari 2013, 51) Tampereella tavoiteltiin myös valtuuston poliittisen vallan lisäämistä sekä poliittisen ohjauksen selkiyttämistä. Mallin käyttöönotolla toivottiin lisäävän poliittisen päätöksenteon merkitystä asioiden valmisteluvaiheessa. (Hakari 2013, 53) Hakari (emt.) yhdistää mallin näkemykseen kuntien uudesta hallintotavasta, jossa poliittiselle ja ammatilliselle päätöksenteolle on hankala muodostaa rajanvetoa, näiden limittyessä yhä voimakkaammin toisiinsa.

Varsinaisissa sopimuksissa määritellään niin tuotteistamisen pohjalta tilattavista tuotteista kuin esimerkiksi näiden laadusta, määrästä ja hinnasta. Tampereella sopimuksissa määritellään edellä mainittujen lisäksi sopimuksen osapuolet, kohde ja tarkoitus, sekä sovitaan laadun varmistuksesta ja toiminnan seurannasta. Varsinainen tuotekehitys määritellään kummankin tahon intresseihin ja nähdään pidemmän aikavälin jatkuvana prosessina. (Stenvall & Rannisto 2011, 13) Yhteisistä toimintatavoista huolimatta sopimuksissa on sisällöllisiä eroja, osassa toimenpiteiden ja kokonaisuuksien ollessa tarkkaan määriteltyjä, toisissa taas hyvinkin löyhästi ja yleisluonteisesti. Tämän lisäksi Stenvall & Rannisto (emt., 21) toteavatkin, että tällaisessa tilanteessa sopimusten sisältöä määrittäviä yleispäteviä sääntöjä on vaikea löytää.

Tampereen tilaaja-tuottajamallin mukaista sopimusohjausta voidaan tarkastella myös sopimusohjauksellisten mallien hyödyntämisen kautta. Hakari (2013, 57) kuvaa Tampereen sopimusohjauksellisten mallien kehittymistä polkuna, jonka alkuvaiheessa eri osapuolet, tilaajat ja tuottajat, tulivat selkeästi erotelluiksi, sopimukset olivat täsmällisiä tuotteistuksineen ja kilpailuttaminen yleisesti käytössä. Hakarin (emt.) näkemyksen mukaan mallin kehittyminen on kuitenkin johtanut yhä voimakkaammin kohti kumppanuuksien ja innovatiivisten palveluhankinnan keinojen hyödyntämiseen, säilyttäen kuitenkin rinnalla

myös perinteiset sopimusohjauksen ja hankintatoiminnan mallit. Sopimusohjauksellisten mallien (Stenvall & Rannisto 2011, 35-49) mukaisesti voidaankin tulkita, että on siirrytty budjettiperusteisten mallien ohella soveltamaan entistä laajemmin kumppanuus- ja prosessiperusteisia malleja.

2.3 Julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyö

Sektorirajat ylittävä yhteistyö ja osaamisen hyödyntäminen ovat korostuneessa asemassa hyvinvointivaltioillisessa palvelutuotantokeskustelussa. Hyvinvointiyhteiskunnan hahmottaminen laaja-alaisena, eri toimijoiden muodostama kokonaisuutena luokin pohjan julkisen ja kolmannen sektorin väliselle tarkastelulle. Seuraavaksi käsittelen kolmatta sektoria, julkisen ja kolmannen sektorin suhdetta sekä kolmannen sektorin roolia osana julkista palvelutuotantoa.

2.3.1 Kolmas sektori

Kolmannen sektorin toimijuuden tarkastelun kautta on mahdollista hahmottaa sen erityispiirteitä osana yhteiskuntaa ja sen prosesseja. Käsitteenä kolmas sektori pitää sisällään monenlaisia toimijoita, joita on mahdoton sisällyttää samaan muottiin, mutta joita voidaan toki tarkastella muun muassa järjestöjen ominaispiirteiden kautta. Moninaisuus ilmenee jo julkisessa keskustelussakin, ilmentäen käsitteen jäsentymättömyyttä niin kansallisessa kuin kansainvälisessäkin kirjallisuudessa. Puhutaankin niin kolmannesta sektorista, vapaaehtoistoiminnasta, non-profit -sektorista, epävirallisesta sektorista, yleishyödyllisistä yhteisöistä, yhteisötaloudesta, sosiaalisesta taloudesta tai esimerkiksi kansalaisyhteiskunnasta termeinä kuvaamaan sektoria ja sen toimintaa (Pestoff & Brandsen 2007, 2; Pihlaja 2010, 21). Brandsen & Pestoff (2006, 495) toisaalta esittävät näkemyksensä kolmannen sektorin roolin hahmottamisesta ennemminkin julkisena palveluna kuin yhtenä yleisesti selkeästi erotettavissa olevana ryhmänä. Möttönen (2009, 62) summaakin, että yleisesti ottaen kolmantena sektorina pidetään julkisen sektorin ja yrityssektorin väliin jäävää osaa.

Käsitteellisen määrittelyn haasteista huolimatta kolmannen sektorin toimijoita voidaan kuvata toiminnan ominaispiirteiden mukaan. Voidaankin nostaa esiin kolmannen sektorin toiminta julkisesta vallasta vapaana (non-governmental) sekä autonomisena, jonka ohjaamisesta vastaavat toimintaan osallistuvat ihmiset. Kaksi muuta ominaispiirrettä ovat toiminnan

perustuminen vapaaehtoisuuteen sekä toiminnan voittoa tavoittelematon luonne (non-profit). Organisoitujen ja hyvinkin järjestäytyneiden toimijoiden, esimerkiksi rekisteröityjen yhdistysten, ohella kolmanteen sektoriin voidaan katsoa lukeutuvan myös erilaiset vapaamuotoiset ja organisoitumattomat kansanliikkeet. (Pihlaja 2010, 21; Möttönen 2009, 62: Ilmonen 2006.)

Kaipainen (2010, 31) nostaa yhdeksi järjestöjä voimakkaasti muovaavaksi ominaisuudeksi niiden toiminnan kumpuamisen vahvasta ideologisesta perustasta, niiden missiosta. Voimakas missio voi ilmentyä suoraan organisaation toiminta-ajatuksesta, mutta toisaalta myös jäsenistön ja sidosryhmien kautta. Hallinnollisesta asemastaan johtuen ja laillisten esteiden puuttuminen mahdollistaisivat käytännön tasolla nopeatkin uudelleenorganisoinnit, mutta toisaalta vahvat ideologiset taustat ja voimakkaat sidosryhmäpaineet saattavat luoda vastavoimaa muutokselle ja siten kankeutta reagoida toimintaympäristön muutoksiin. Palvelutuotannon kontekstissa järjestön ominaispiirteeksi voidaan määritellä organisoituneisuus yhdistysmuotoisena toiminta sisältäen muun muassa yhdistyksen sääntöjen noudattamisen ja säännöllisen kokoustamisen. (Kaipainen 2010, 32) Tässä tutkimuksessa mielenkiinto kohdistuukin nimenomaan kolmannen sektorin organisoituneen osan, yhdistysten, ja kunnan väliseen yhteistyöhön.

Perinteisesti kolmas sektori on mielletty paikalliseksi edunvalvojaksi, joka nostaa esiin alueensa asukkaiden tarpeita ja näkemyksiä, vahvistaen siten osallisuutta ja lähidemokratiaa. Toisaalta kolmas sektori on merkittävä tekijä alueelliselle hyvinvoinnille yhteisöllisten ja terveyttä sekä hyvinvointia edistävien palveluiden ja mahdollisuuksien järjestäjänä. Yhtenä merkittävänä roolina on myös kansalaisyhteiskunnan perustana toimiminen, osallistuen yhteiskunnallisten asioiden käsittelyyn, olemalla muun muassa omien alojensa asiantuntijoita. (Ruusuvirta 2010, 30.)

Möttönen (2009, 62) korostaakin Helanderin (1998) esittämää näkemystä kolmannen sektorin sisäisestä jakautuneisuudesta palveluiden tuottamisen ja jäsenten edunvalvontaan pohjautuen jäsenhyöty- ja julkishyötysektoreihin. Julkishyötysektorin toimijoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä julkisen vallan vastuulla olevaa toimintaa, mutta joka on järjestetty siten, että julkinen sektori hankkii sen järjestöltä. Tähän sektoriin voidaan katsoa kuuluvan niin palvelutuotantoa, kuin asiantuntijuuden tuottamista julkiselle sektorin hyödynnettäväksi. Jäsenhyötysektorin toiminta taas sisältää kenties perinteisemmän näkemyksen (esim.

Ruusuvirta 2010) toiminnasta edunvalvontana, vapaaehtoisuutena sekä vertaistuen tuottamisena.

Pihlaja (2010, 15) nostaa esiin näkemyksen julkisen ja kolmannen sektorin välisten suhteiden ristiriitaisuudesta kuvatessaan järjestökentän ominaispiirteitä. Pihlajan (emt.) mukaan merkityksellisuuden korostaminen onkin vahvasti ristiriidassa kolmannen sektorin peruslähtökohtien, toiminnan sekä päätöksenteon autonomisuuden ja toiminnan ruohonjuuritasolta kumpuamisen, kanssa. Toiminnan sisäsyntyisyyden merkityksellisyys onkin hänen mukaansa ristiriidassa etenkin poliittisen puheen sekä sen kanssa, kuinka julkinen valta ulkoapäin asettaa paineita ja vaatimuksia järjestöjä kohtaan. Tätä ajatusta tukee Samin (2009, 507) kritiikki kolmannen sektorin toimijoiden merkityksellisuuden korostamista osana valtiollista politiikkaa. Samin (emt.) näkemyksen mukaan tulisikin kyseenalaistaa se, missä määrin vapaaehtoisuuteen perustuva ja toimijoiden itsensä valtuuttama toiminta voidaan velvoittaa osaksi kansallisia tavoitteita ja pyrkimyksiä. Kaipainen (2010, 32; Alcock 2010) huomauttaa kuitenkin riippumattomuuden luonteesta enemmänkin suhteellisenä kuin absoluuttisena, julkisen vallan sääntelyn kohdistuessa kolmanteen sektoriin ainakin palveluiden tuottamisen osalta.

Sidosryhmäpaine ja tietynasteinen polkuriippuvuus voidaan nähdä toimintaa kangistavana piirteenä, mutta myös erityisenä vahvuutena. Kolmannen sektorin fokusoituminen asiakkaan auttamiseen, lähellä asiakasta oleminen, voidaankin sanoa olevan järjestöissä sisään rakennettuna ominaisuutena (Kaipainen 2010, 32; Kelly 2007). Tämä, yhdessä sisäsyntyisten ja ideologisten, kutsumuksellistenkin, motivaatiotekijöiden kanssa muodostavat kolmannen sektorin toimijoilla ainutkertaista voimavaroja, jotka luovat toiminnalle vahvan perustan. Toiminnan yleishyödyllisyydestä kumpuava sisäinen motivaatio yhdessä ammatillisen kutsumuksen kanssa voidaan tulkita merkittäväksi lisäarvoksi esimerkiksi yrityksiin verrattuna. On kuitenkin huomionarvoista että vahva henkinen perusta voi myös kääntyä taakaksi tilanteissa, joissa esimerkiksi missiota tulisi kyetä muuttamaan, mutta siihen ei olla valmiita. (Kaipainen 2010, 32-33.)

Kolmatta sektoria voidaan tarkastella myös toimijakenttää kartoittamalla. Esimerkiksi liikunnan näkökulmasta tarkasteltuna kolmannen sektorin toimijakenttä on hyvin laaja. Julkisyhteisöjen toimijoiden ohella liikunnan yhdistystoimijat ovat merkittävä tekijä osana liikuntakulttuuria ja sen kehittämistä. Suomessa toimiikin tällä hetkellä aktiivisesti arviolta

9 000 liikunta- ja urheiluseuraa, valtaosan ollessa voittoa tavoittelemattomia yhdistyksiä (Vehmas 2012, 114). Liikunnan seura- ja yhdistystoiminnan historian yltäessä yli 150 vuoden päähän, on se muuttunut muutamasta seurasta ja lajista moninkertaiseksi 2010-luvulle tultaessa. Karkeasti arvioiden organisoitu liikunta- ja urheiluseuratoiminta tavoittaakin jo viidenneksen suomalaisista vuosittain ja esimerkiksi palveluiden järjestämisessä liikunta- ja urheiluseuroilla on merkittävä osuus eritoten lasten ja nuorten liikunnassa. (Mäenpää & Korkatti 2012, 10; Valtiovarainministeriö 2008, 43) Tämä kuvastaakin yhdistysten merkitystä osana hyvinvointiyhteiskuntaa ja sen kehittymistä.

2.3.2 Julkisen ja kolmannen sektorin suhde

Kolmannen sektorin merkityksen korostuneisuuden voidaan katsoa lähtevän osaltaan hyvinvointipolitiikan muutoksesta, jossa käsitys institutionaalisesta julkisesta sektorista on saanut väistyä pluralistisemman hyvinvointiyhteiskunnan käsitteen alta (Möttönen & Niemelä 2005, 47-48). Kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden välisen vuorovaikutuksen yleistymisen onkin ollut seurausta nimenomaan hyvinvointiyhteiskunnan kehittymisestä. Toisen maailmansodan jälkeen aloitettu pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentaminen johti voimakkaaseen tehtävien uudelleen järjestelyyn ja sitä kautta siirtoon ei-julkisilta ja yksityisiltä toimijoilta julkisen sektorin viranomaistoimijoille. Tällöin myös kolmannen sektorin toimijoiden roolissa korostui jäsenistön edunvalvonta kansalaisyhteiskunnan suuntaan. (Helander 2004, 17.)

Kolmannen sektorin merkityksen uusi muotoutuminen tuli ajankohtaiseksi uudelleen 1990-luvulla hyvinvointiyhteiskuntaa kohdanneen rahoitus- ja legitimitettkriisin myötä. Tällöin julkinen sektori tukeutui kolmannen sektorin toimijoihin lakisääteisistä tehtävistä selviytyäkseen ja tällöin tehtäviä ohjautui yhä enenevässä määrin takaisin järjestöille sekä muille ei-julkisille toimijoille. Tällöin tuli myös ajankohtaiseksi pohdinnat kolmannesta sektorista varsinaisena osana julkista palvelutuotantoa. Samaan aikaan myös muut yhteiskunnallisen kehityksen virtaukset tukivat muutosta. New Public Management ja New Public Governance -ajattelumallien yleistymisen on ollut osaltaan tekijä, joka lisäsi julkisella sektorilla pohdintaa vaihtoehtoisista tuotantotavoista, niiden arvioinnista, PPP-mallien yleistymisestä, ostopalveluista sekä muun muassa kilpailuttamisesta ja kunnan roolista yhteistyötahona, koordinoijana sekä verkostotoimijana. Nämä kehityskulut ovatkin vaikuttaneet huomattavasti kolmannen sektoriin merkityksen vahvistumiseen, jopa edellyttäen

sen mukanaoloa palvelutuotannossa. (Helander 2004, 17-21; Ruusuvirta 2010, 31; Anttiroiko 2010, 14) Hallintakeskustelun muutoksen voidaankin katsoa siirtäneen painopistettä yhä voimakkaammin paikallisuuden, demokratian sekä yhteisöllisyyden ja osallisuuden konteksteihin, tavoiteltaessa muun muassa byrokratian vähentämistä. (Anttiroiko 2010, 14; Luomala 2003, 195) Luomalan (emt.) mukaan laajemmin ymmärrettynä hallintapyrkimykset voidaankin nähdä hallintamielisyytenä, jolla tavoitellaan vuorovaikutteisesti syntyvää muutosta dynaamisissa sosiaalisissa ja poliittisissa toimintamuodoissa.

Paikallisuuden korostuminen on muuttanut myös valtion roolia kansalaisyhteiskunnan toimijana. Voimakas kritiikki muun muassa paikallisten olosuhteiden huomioimattomuudesta johtikin konkreettisiin uudistuksiin, kuten vapaakuntakokeiluun 1980-luvulla, valtionosuusjärjestelmän uudistamiseen 1993 sekä lopulta myös kuntalain uudistamiseen, sen astuessa voimaan 1.7.1995. (Möttönen & Niemelä 2005, 31-39) Hyvinvointiyhteiskunnassa valtiolla ei olekaan määräävää roolia, vaan se pyrkii tukemaan ja mahdollistamaan paikallisuudesta kumpuavaa toimintaa. Uudemmassa ajattelutavassa nimenomaan palveluiden tuotanto muotoutuu yhä voimakkaammin paikallisista lähtökohdista, vastuun jakautuessa kansalaisille joko suoraan tai järjestökentän kautta. Valtion tehtävänä on tukea tiedollisesti sekä taloudellisia panoksia suuntaamalla. Tässä on tapahtunut merkittävä muutos aiempaan, normiohjaukseen perustuvaan malliin verrattuna. (Möttönen & Niemelä 2005, 47-48.)

Kunnan ja valtion roolien oheen myös kolmas sektori voidaan määrittää sen rooleina osana kuntakontekstia ja koko kansalaisyhteiskuntaa. Kolmannen sektorin mieltäminen paikalliseksi edunvalvojaksi sekä palveluiden ja mahdollisuuksien järjestäjäksi (Ruusuvirta 2010, 30) viittaakin Möttönen (2009, 66) näkemykseen kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden suhteessa havaittuihin muutossuuntiin: järjestöjen palvelutuotantotehtävät ovat kasvaneet ja kuntien sekä järjestöjen välinen yhteistyö on tiivistynyt. Helander (2004, 18) puhuukin paradigmanmuutoksesta, jossa kuntien ja paikallisyhdistysten välinen vuorovaikutus on siirtynyt edunvalvonnasta palvelutuotannolliseen yhteistoimintaan.

Paikallisen järjestötoiminnan vahvuuksia on tarkasteltu eri tavoin. Etenkin maaseutumaisten kuntien yhteydessä niiden merkitys on nostettu kriittiseksi: millaisia olisivatkaan pienten maaseutukuntien kulttuurielämä tai liikuntatoiminta ilman järjestöjen ja kolmannen sektorin aktiivisuutta ja panosta? Palo- ja pelastustoimen vapaaehtoinen täydentäminen, asukastoiminnan aktivoiminen, ympäristön huolehtiminen, liikuntapaikkojen ylläpitäminen

ynnä monet muut tehtävät alleviivaavat etenkin kolmannen sektorin toiminnan käytännön läheistä merkitystä. (Pihlaja 2010, 13) Kolmannen sektorin merkitystä korostaa esimerkiksi se, että osassa kunnista kolmannella sektorilla on merkittävä tehtävänsä huolehtia osasta viranomaistehtäviä (Ruusuvirta 2010, 31). Kuntakokojen kasvaessa ja päätöksenteon keskittyessä kolmannen sektorin rooli nousee yhä voimakkaammin esiin myös kaupunkiseuduilla, ihmisten pyrkiessä toimimaan esimerkiksi oman asuinalueensa yhteisön hyväksi vapaaehtois pohjalta.

Käytännönläheisen ulottuvuutensa lisäksi kolmannen sektorin roolia voidaan tarkastella myös muina tavoiteltavina hyötyinä. Perinteisellä järjestötoiminnalla katsotaan olevan, etenkin Suomessa, merkittävä rooli paikallisyhteisöille. Vaikutukset liittyvät ylipäänsä niiden muodostumiseen, paikallisdemokratiaan, sosiaaliseen kanssakäymiseen sekä esimerkiksi vapaaehtoistoiminnan muotoutumiseen. Tällaisen sosiaalisen pääoman ulottuvuuden nähdään korostuvan käytännönläheisten vaikutusten tapaan etenkin maaseutumaisilla alueilla ja maaseutukunnissa. Tässä yhteydessä voidaan jo lähtökohtaisesti korostaa kolmannen sektorin roolia osana palvelukenttää, sen keventäessä painetta julkiselta sektorilta. (Pihlaja 2010, 14) Jo yhteisöihin kuulumisella ja yhteisöllisyydellä voidaan katsoa olevan monia myönteisiä vaikutuksia hyvinvointiin ja sitä kautta ongelmien ennaltaehkäisyyn (Ruusuvirta 2010, 30).

Kunnan ja kolmannen sektorin välinen yhteistyö voi olla hyvin moninaista, toteutuen yhteisorganisaatioina, yhteishankkeina ja -projekteina, osto- ja myyntisuhteina, avustustoimintana sekä monina muina mahdollisina toimintamuotoina. (Möttönen & Niemelä 2005, 151-179) Vaikka kunnilla ja yhdistystoimijoilla on nykyään hyvin moninaista keskinäistä vuorovaikutusta, voi kolmannen sektorin toimija toimia kunnan alueella täysin ilman minkäänlaista yhteistyötä julkisen sektorin toimijoiden kanssa. Vuorovaikutuksen tiheys ja laatu vaihtelevat hyvin voimakkaasti, aina kertaluonteisesta toiminta-avustuksen hakemisesta vakiintuneisiin, pysyviin ja hyvinkin verkottuneisiin suhteisiin esimerkiksi merkittävänä osana kunnallista palvelutuotantoa. (Ruusuvirta 2010, 33; Helander 2004, 35.)

2.3.3 Kolmas sektori palveluiden tuottajana

Vaikka kolmannen sektorin rooli osana julkista palvelutuotantoa onkin havaittu merkittäväksi (Valtiovarainministeriö 2008, 43), on se vielä ilman tarkkaa empiiriseen aineistoon pohjautuvaa tietoa. Subsidiariteettiperiaatteen vahvistuminen osana paikallista päätöksentekoa

on vankistanut yhdistysten roolia ja mahdollisuuksia olla mukana vaikuttamassa päätöksentekoon sekä vallitseviin toimintatapoihin. Samalla julkinen sektori on osoittanut entistä enemmän kiinnostusta yhdistystoimijoihin, sillä näiden arvioitu erityisasiantuntijuus mahdollistaa yhä merkittävämmän roolin julkisten palveluiden tuottamisessa ja kehittämisessä. Yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin toimijoiden limittyminen osaksi laajoja palvelutuotantojärjestelmiä hämärtääkin perinteisiä, valtion, markkinoiden ja kolmannen sektorin välisiä rajoja. (Pestoff & Brandsen 2007, 2; Luomala 2003, 196.)

Kolmannen sektorin merkitys esitetään monesti vapaaehtoistoimintaan pohjautuvana kansalaisyhteiskunnan toimijuutena ja sen eri ulottuvuuksina. Julkisen sektorin muutospainneiden alla kolmannen sektorin ja yhteiskunnan suhde ja sen mahdollinen muutos on kuitenkin noussut tarkastelun keskiöön. Kolmas sektori onkin entistä korostuneemmassa asemassa palveluiden murrosta koskevassa keskustelussa. Järjestöjen toimiessa yhä tiiviimmin nimenomaan palveluiden varsinaisina tuottajina ja osana kunnallista palvelutuotantoa, on kolmatta sektoria alettu kuvata julkisen sektorin palvelutuotannon osana niin palvelutarjonnan täydentäjänä, palveluiden tuottajana kuin myös palveluiden myyjänäkin. (Pihlaja 2010, 14; Moxham 2010, 293; Ruusuvirta 2010, 31) Yhdistysten tuottaessa osittain samoja palveluita kuin julkinen sektori, voidaan ne mieltää myös julkisen sektorin kilpailijoiksi (Virtanen & Näsi 2003, 167). Yleisesti voidaankin havaita muutos hyvinvointivaltion rakentamisen aikakaudelta, jolloin kolmas sektori hahmotettiin julkiselle sektorille alisteisena hyvinvointipolitiikan välineenä. Nykyään kolmas sektori mielletään luonnollisena osana palvelumarkkinoita. (Möttönen & Niemelä 2005, 102.)

Julkisten palveluiden resurssien rajallisuuden luomista haasteista vastata yhä voimakkaampiin palveluiden järjestämisestä ja palvelutason ylläpitoa koskeviin haasteisiin, on luonut tarvetta laaja-alaiselle tarkastelulle ja toimintamallien kehittämiseksi koko yhteiskunnan tasolla. Nähdäänkin, että monilla alueilla ja palveluissa on jo paikoin tilanne, jossa julkinen sektori ei kykene vastaamaan alueensa asukkaiden tarpeisiin. Myöskään yritystoiminnalla ei välttämättä nähdä olevan aina edellytyksiä palvelutuotannon täydentäjänä, jolloin huomio kohdistuukin monesti juuri kolmanteen sektoriin. (Pihlaja 2010, 13) Opetusministeriön (2007, 56) näkemys on, että paikallisten yhdistystoimijoiden, kunnan omien toimijoiden sekä yksityisten tahojen välinen yhteistyö paikallisella painotuksella ottaa entistä merkittävämmän roolin palveluiden tuottamisessa kuntalaisille. Pihlaja (emt.) täsmentää, että kolmannen sektorin rooli hyvinvointipolitiikassa ratkaistaankin juuri paikallisella tasolla. Tätä tukevat osin myös

historialliset tekijät. Suomessa esimerkiksi kansalaisten liikuttaminen on ollut pitkään nimenomaan osa järjestöjen toimintaa, kenties vahvimmin kuin missään muualla. (Vehmas 2012, 114.)

Vaikka pääosa esimerkiksi kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluista toteutetaan yhä kunnan omana tuotantona, pyritään kunnissa aktiivisesti etsimään näille vaihtoehtoisia tuotantotapoja (Ruusuvirta 2010, 33). Vaihtoehtoisten tuotantotapojen merkitys voidaan nähdä osana laajempaa palvelutuotannon muutosta, jossa pyritään saavuttamaan synergiaetuja ottamalla asiakas ja alueelliset toimijat osaksi laajempia yhteistyömalleja (Laitinen 2013, 92). Tämän voidaankin katsoa olevan juurikin seurausta kappaleen 2.1.3. kontekstin mukaisesta ymmärryksestä monimutkaistuvan toimintaympäristön ja sen haasteiden vastaamisesta, verkostomaisten ja yhteistyöhön nojautuvien toimintatapojen muodostaessa toiminnan lähtökohdan.

Yhteiskunnallisten ongelmien muovautuminen siten, että pelkästään yhden toimijan ei ole mahdollista niitä ratkaista, on johtanut myös yhteistyömallien monimuotoistumiseen, esimerkiksi lyhyemmän aikavälin projekti- ja hankeperustaiseksi hyödyntämiseen. Osasyynä näiden yleistymiseen on nähty olevan myös muun muassa hyvinvointisektorin rahoituksen pirstaleisuus sekä se yhdistettynä kuntien taloudellisiin realiteetteihin panostaa kokeilu- ja kehittämistoimintaan. Yhdessä näiden tekijöiden on nähty osittain jopa suosivan projekti- ja hankelähtöisiä toimintatapoja. (Möttönen & Niemelä 2005, 163-164) Näitä kiinteämpää yhteistoimintaa edustavat kuntien ja järjestöjen yhteisorganisaatiot, jotka voivat olla esimerkiksi säätiöitä tai yhdistyksiä. Yhteisorganisaatioistakin löytyy yhteistyörakenteeltaan toisistaan poikkeavia muotoja, yhdistysten edustaessa säätiöitä löyhempää yhteistyösuhdetta. (Möttönen & Niemelä 2005, 167) He (emt.) siteeraavatkin Helanderia (2004), joka määrittää nämä monikantaisiksi verkostoperusteisiksi palveluntuottamismenettelyiksi. Yhteisorganisaatiomallien hyödyntämisellä tavoitellaan kummallekin osapuolelle hyötyjä, kunnalle osalta tehokkaampaa palvelutuotantoa ja järjestöille mahdollisuuksia ajaa jäsenistönsä etuja tiiviin kuntayhteistyön kautta.

Palvelutuotannon yhteydessä kolmannen sektorin merkitystä korostetaan niin kuntien kuin valtionkin toimesta. Yhtenä yhteistoiminnan ja vuorovaikutteisuuden haasteena palvelutuotannossa on kolmannen sektorin riippumattomuuden ja autonomisuuden edellytysten ylläpitäminen. Esimerkiksi avustustoiminnan, ostopalvelu- ja

hankintasopimusten sekä kohde- ja projektiavustusten kautta kunnan voidaan nähdä tiukentavan otettaan järjestötoiminnasta. (Ruusuvirta 2010, 36-37) Paineiden, vaatimusten ja julkisen sektorin johtamiskäytäntöjen kohdistuessa, esimerkiksi sopimuksellisuuden kautta, järjestötoimijoihin, voidaan pelätä kolmannen sektorin toimijan menettävän toimintansa erityisen kyvyn – niin sanotun kultaisen hanhen (Tenbelsen ym. 2014, 926-930). Sopimuksellisuuteen perustuvassa toiminnassa toisaalta jo lainsäädäntö ohjaa määrittelemään vastuut, ehdot ja perusteet tarkasti (Ruusuvirta 2010, 36-37).

Julkisen ja yksityisen sektorin välisistä yhteistyömuodoista ostopalvelu on kaikkein yleisin, toteutuen konkreettisesti kunnan ostaessa palveluita ulkopuolelta. Yleisimmin kyse on kunnan ostamasta palvelukokonaisuudesta sen tuottavalta järjestötoimijalta. (Saarinen 2008, 87) Vaikka ostopalvelua voidaankin kuvata osto- ja myyntisuhteena toimijoiden välillä, voi toimintatavan perusta markkinanäkökulmasta olla hyvinkin vaihteleva. Järjestö saattaa esimerkiksi myydä koko palvelutuotantonsa kunnalle, toimia ilman kilpailua tai toiminta voidaan katsoa elinkeinotoiminnan harjoittamisen ja näin ollen myös kilpailulainsäädännön ulkopuolelle. Yhtenä vaihtoehtona on järjestön toimiminen muiden järjestö- ja yritystoimijoiden kanssa kilpailuilla markkinoilla ja siten kilpailulainsäädännön ja hankintalain piirissä. Käytännössä järjestelyt ovat katsottavissa tilaaja-tuottaja-asetelman mukaisiksi, mutta samalla alleviivaavat käsitteen moninaisia käytännön sovelluksia ostopalvelutoimintana. (Möttönen & Niemelä 2005, 173-178.)

Käsitteellisten haasteiden ohella verkostomaiset toimintatavat sisältävät omat haasteensa silloin, kun verkostoissa on toimijoita hyvin erilaisista lähtökohdista, muun muassa vapaaehtoisia järjestötoimijoita, virkamiehiä sekä muita ammattilaisia (Jokinen & Piispanen 2008, 36). Haasteensa luo myös järjestökentän pirstaleisuus sekä niiden aatteellisuus. Yhteistyöhön pohjautuvissa toimintatavoissa järjestöjen tulisikin pyrkiä irtautumaan perinteisestä roolistaan oman jäsenistönsä etujen ajajana. Haasteena on kyetä sopeuttamaan omat ja jäsenistönsä tavoitteet ja edut osaksi laajempia, koko verkostoa ja muita yhteistyötehoja sekä koko yhteiskuntaa koskevia kehittämis- ja palvelutavoitteita. Vahvan ideologisen perustan sovittaminen ammattimaisen palvelutuotannon haasteisiin saattaa muodostua ongelmalliseksi. (Möttönen & Niemelä 2005, 166: Kaipainen 2010, 32-33: Möttönen 2009, 65) Ideologinen tausta on toisaalta myös vahvuus, sillä julkisella ja kolmannella sektorilla voidaan katsoa olevan jaetut arvot; luonne voittoa tavoittelemattomana ja yhteistä hyvää tuottavana toimintana (Witesman & Fernandez 2012, 692).

Toimintatapojen epäselvyys tai jäsentämättömyys saattavat aiheuttaa toimijoiden välisissä suhteissa ongelmallisia tilanteita. Ostopalvelun, avustusten ja erinäisten yhteistyösopimusten rajat voivat olla häilyvät ja toiminta voikin perustua epävirallisiin yhteistoimintamuotoihin. (Ruusuvirta 2010, 34) Kaipainen (2011, 2) toteaa, että jo pelkästään julkisen avustuspoliittikan voidaan nähdä luovan haasteen järjestön kyvyille hahmottaa ammattimaisten palveluiden kustannustehokkuuden vaateet, etenkin kilpailullisessa tilanteessa toimittaessa ja roolin sitä kautta muuttuessa. Toiminnan sopeuttaminen esimerkiksi vapaan kilpailun ideaalin on luonut järjestöille paineita markkinaistaa yhdistystoimintaansa, Saarinen (2008, 94) lisää. Lehikoinen (2014, 29) esittääkin huolensa kaupallisen palveludiskurssin vaikutuksesta kolmannen sektorin palvelutuotantoon kohdistuviin odotuksiin ja siten koko hyvinvointipalveluiden kokonaisuuteen.

Edellä mainittuun toimintatapojen ja etenkin ostopalveluiden epäselvyyteen (Ruusuvirta 2010, 34) liittyen haasteena nousee esiin kilpailuttamisen soveltaminen yhdistystoimijoihin ja niiden palvelutuotantoon. Möttönen & Niemelä (2010, 142-144) toteavat palveluiden erityisluonteen huomioimisen olevan tärkeää pohdittaessa kilpailutusta. Haasteena voidaankin nähdä kilpailutukseen olennaisena osana kuuluva tuotteistaminen, joka järjestökontekstissa voidaan nähdä jopa lähes mahdottomana (Möttönen & Niemelä 2010, 142-144; Tenbensen ym. 2014, 925-930). Möttönen & Niemelä (emt.) toteavatkin, että kysymys nousee ajankohtaiseksi etenkin silloin, kun markkinaperusteisiä toimintatapoja pyritään soveltamaan hyvinvointiin laajemmin vaikuttaviin asiakokonaisuuksiin. He kuvaavat riskejä termin "tavaroistuminen" kautta, jolla kärjistetään etenkin sosiaali- ja terveystalouden riskejä osittamisen ja teknistymisen yleistymiseen, konkretisoituen esimerkiksi standardipalveluina. Saarinen (2008, 90) kritisoi tuotteistamisen soveltuvan heikosti järjestöjen yhteyteen, koska tuotteiden sijaan toiminnan tuotokset ovat nimenomaan kokonaisuuksia.

Järjestöjen näkökulmasta yksityisen ja julkisen sektorin sekoittuminen vaikuttaa koko toimintaympäristön markkinaistumiseen, jolloin markkinoiden merkityksen kasvu on vaikuttanut ohjaavasti myös palvelutuottajajärjestöjen toimintaan. Kilpailuttamisen kontekstissa järjestöt ovat samalla viivalla yritystoimijoiden kanssa ja järjestöt ovatkin kritisoineet ostajan, eli kunnan, kiinnittävän liikaa huomiota hintaan laadun sijaan. Tämä luo haasteita järjestötoimijoiden osaamiselle, korostuen etenkin paikallistason toimijuuden ja pienten järjestöjen osalta. (Saarinen 2008, 99-100) Saarinen (emt.) nostaa esiin havaintonsa siitä, että institutionaalisten reunaehtojen eli lainsäädäntölinjausten, rahoitus- ja verolinjausten

sekä hyvinvointikulttuurin, muuttuminen on luonut myös lisää kilpailua järjestökentän sisäisesti, esimerkiksi rahoituksen suhteen. Osaamisen ja toimintaedellytysten haasteet ovatkin varmasti yksi syy Saarisen (emt.) huomioon siitä, että esimerkiksi ostopalveluiden kautta kuntien kanssa yhteistyötä tekevät järjestöt ovat jäsenmäärältään mitattuna kokoluokaltaan suuria järjestöjä.

Kumppanuuden ja yhteistoiminnan peräänkuuluttaminen osana kansallisen hyvinvointipolitiikan haasteiden ratkaisemista nousee monin paikoin esiin, mutta toisaalta on havaittavissa myös ristiriitaisuutta. EU-lainsäädännöstä ja globaalista, uusliberalistisesta kilpailuneutraliteettia korostavasta näkökulmasta johtuen järjestötoimintaa rinnastetaan yritystoimintaan, tämän ilmentyessä esimerkiksi verotuksessa, yleishyödyllisen toiminnan rajanvedoissa sekä avustus- ja tukitoiminnassa. (Pihlaja 2010, 14-15; Möttönen & Niemelä 2005, 145-148) Herääkin kysymys, voidaanko tällaisen kehityskulun kokonaisuudessaan nähdä johtavan samalla siihen, että perinteisesti vapaaehtoisuuteen perustuvaa toimintaa pyörittävät organisaatiot eivät välttämättä uskalla lähteä kehittämään toimintaansa ammattimaisempaan suuntaan. Kenties jo kehittyvää toimintaa tai yhteistyötä voidaan jopa lähteä jarruttamaan epävarmuuden lisääntyessä.

2.4 Yhteenveto

Kuten aikaisemmin totesin, palvelut muodostavat merkittävän tekijän julkisen sektorin toimintamalleja tarkasteltaessa. Jo pelkästään palvelun määrittelystä sekä palveluiden toimintalogiikoista ollaan montaa mieltä, muodostaen haasteen palvelutuotantoa koskevassa keskustelussa. Kuntien vastuun kohdentuminen palveluiden tuottajasta niiden järjestäjään on avannut tarkasteluun laajemmin koko julkisen palvelutuotantojärjestelmän – sen tarkoituksenmukaisuuden sekä näkemykset uudenlaisten toimintatapojen hyödyntämiseksi. Tampereen kaupungin osalta onkin linjattu juuri verkostomaisten toimintatapojen roolista palveluiden tuottamisessa yhdessä kuntalaisten ja järjestöjen kanssa – alleviivaten aiempaa voimakkaammin kunnan roolia nimenomaan palveluiden mahdollistajana (Tampereen kaupungin sivistys- ja elämänlaatupalveluiden lautakunta 2012). Kuntien tulisikin lisätä systemaattista yhteistyötä ja kehittää toimintamalleja esimerkiksi liikuntajärjestöjen, urheiluseurojen ja yksityisten liikuntatoimijoiden kanssa, jolloin liikunnan toimijakentän kokonaisvaltaisella huomioonottamisella voitaisiin edistää ja vaikuttaa myös työelämän ja koulutuksen ulkopuolelle jäävien työikäisten liikuntatottumuksiin (Sosiaali- ja

terveysministeriö 2013, 12; Savola ym. 2010, 20). Vaikka kunnilla on järjestämisvastuu lakisääteisistä peruspalveluista (Anttiroiko ym. 2007, 21), antaa järjestämisvastuun toteutukselle kuitenkin vain suuntaviivat (Forma & Vaalavuo 2008, 43).

Palvelutarpeeseen vastatakseen kunnan ovat omaksuneet uusia toimintamalleja, esimerkiksi juuri Tampereen kaupungin toimintamallina olevan tilaaja-tuottajamallin (Junnila 2012, 7). Toimintojen, tilaajan ja tuottajan, eriytettyjen roolien kautta merkitykselliseksi nousevatkin sopimukset, joilla järjestetään ja hallinnoidaan yhteistyösuhteita (Ihalainen 2007, 64). Sopimuksellisuus sinällään ei ole uusi ilmiö (Bryntse & Greve 2002, 1), mutta se on yleistynyt vahvasti läpi koko julkisen palvelutuotantojärjestelmän. Sopimuksellisuus on ymmärrettävissä laajasti sopimuksin ohjattavina yhteistyösuhteina (Sihvonen 2006, 17; Stenvall & Rannisto 2011, 13-25; Ihalainen 2007, 64), yhteisenä näkemyksenä asiantilasta (Luomala 2003, 195-196; Niemi-Iilahti 2000) sekä esimerkiksi juridiselta sitovuudeltaan vaihtelevana sopimuksena (Kallio ym. 2006, 33-34). Laajemmin koko tilaaja-tuottajamallikin voidaan tulkita yläkäsitteenä, jonka alla sopimuksellisuutta hyödynnetään erilaisina käytännön sovelluksina (Huhtanen ym. 2012, 55). Käytäntöjen moninaisuus ilmenee esimerkiksi toteuttamisena ilman kilpailutusta (Möttönen & Niemelä 2005, 170) tai kilpailutuksen ja kumppanuuden välimuodoin (Kallio ym. 2006, 34) toteutettuna toimintana.

Julkinen sektorin haasteet kyetä vastaamaan alueensa asukkaiden tarpeisiin luovat merkittävän paineen toiminnan uudelleenjärjestelyllä. Käytännössä tämä ilmentyy esimerkiksi palveluiden tuotannon ulkoistamisina sekä vastuiden ulottamisena kuntaorganisaation ulkopuolisille toimijoille. Palvelutuotannon huomio kohdistuu monesti juuri kolmanteen sektoriin osana palvelutuotantoa (Pihlaja 2010, 13) - toteutuen muun muassa kunnan ja järjestöjen välisinä yhteistyö- ja vuorovaikutussuhteina (esim. Möttönen & Niemelä 2005, 167; Saarinen 2008, 87). Uusien toimintatapojen soveltaminen erityyppisten toimijoiden välisissä suhteissa ei ole kuitenkaan ongelmattonta ja esimerkiksi kolmannen sektorin toimijoiden kritiikki on kohdistunut kilpailuttamisen haasteisiin ja hinnan rooliin vahvasti määräävänä tekijänä, jättäen erityiskyvykkyydet, kuten läheisen yhteyden asiakkaaseen, huomiotta. (Kaipainen 2011, 22; Dickinson & Glasby 2010) Kilpailuttamisen kontekstissa järjestöjä taas on kritisoitu niiden vapaaehtoistyövoimaan perustuvan toiminnan luoman kilpailuedun suhteen, vääristäen kilpailua (Helander 2004, 97; Helander 2001).

Kolmannen sektorin rooli on yhä korostuneemmin esillä julkisten palveluiden tuottamisen yhteydessä (Brandsen & Pestoff 2006, 496). Kolmas sektori voidaankin mieltää palvelutarjonnan täydentäjäksi, palveluiden tuottajaksi, palveluiden myyjäksi (Pihlaja 2010, 14; Moxham 2010, 293; Ruusuvirta 2010, 31), mutta myös julkisen sektorin kilpailijaksi (Virtanen & Näsi 2003, 167). Julkisen sektorin näkökulmasta kolmannen sektorin toimijat ovat houkutteleva yhteistyökumppani muun muassa omaavansa sosiaalisen pääoman, erityisasiantuntijuuden, mahdollisesti edullisuuden tai esimerkiksi henkilökohtaisten suhteiden ja jopa pakonkin kautta (Witesman & Fernandez 2012, 693). He (emt.) korostavat myös yhteisen arvopohjan, toiminnan voittoa tavoittelemattoman luonteen ja yleisen hyvän tuottamisen merkitystä, etenkin yksityisen sektorin toimijoihin verrattuna. Toisaalta kunnilla ja järjestöillä on myös toisistaan poikkeavia tavoitteita, jolloin voidaankin esittää kysymys siitä, miten nämä painottuvat mahdollisissa intressien välisissä ristiriitatilanteissa (Veikkolainen 2014, 19; Möttönen 2009, 65).

Tässä luvussa rakensin tutkimukseni teoreettisen viitekehyksen esittelemällä palvelua julkisena toimintana, sopimuksellisuutta uutena toimintatapana sekä julkisen ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä. Seuraavaksi lähdän tarkastelemaan, miten nämä ilmiöt näkyvät Tampereen kaupungin liikuntapalveluiden järjestämisessä ja selvittämään sitä, kuinka liikuntapalveluiden järjestäminen kunnallisessa tilaaja-tuottajamallissa toteutuu kunnan ja kolmannen sektorin toimijoiden välisten sopimusten kautta. Ennen empiiriseen aineistooni tutustumista esittelen tutkimuksen menetelmällisiä lähtökohtia.

3 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN JA MENETELMÄT

Pyrkimyksessäni kuvata Tampereen kaupungin ja liikunta-alan järjestötoimijoiden välistä sopimussuhdetta tilaaja-tuottajamallissa, keskeisimmän aineiston tutkimukselleni muodostavat haastattelut niin kaupungin kuin liikunta-alan järjestötoiminnan edustajien kanssa. Tässä luvussa kuvaan ensin tutkimuksen kohderyhmää ja tutkimuksen kulkua. Toiseksi syvennyn teemahaastatteluun menetelmänä ja kolmanneksi pohdin aineiston analyysiä sisällönanalyysin keinoin.

3.1 Kohderyhmä ja tutkimusaineiston keruu

Tutkimukseni Tampereen kaupungin ja kolmannen sektorin toimijoiden välisestä sopimuksellisuudesta liikuntapalveluiden järjestämisessä toteutin haastattelemalla niin tilaajaorganisaation ja tuotannon edustajia kuin kolmannen sektorin toimijoiden edustajiakin.

Tieteellisen tutkimuksen yhteydessä yksi päähuomioista kiinnittyy tutkimuksen aineistoon; ennen kaikkea sen kokoon suhteessa tieteellisyyden, edustavuuden sekä yleistettävyyden näkökulmiin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 85) Tuomi & Sarajärvi (emt.) nostavatkin esiin Eskolan & Suorannan (1996, 35) näkökulman siitä, että vaikka aineiston koko onkin aina tärkeä huomioida, ratkaisevassa asemassa aineistonäkökulmasta on siitä tehtävien tulkintojen kestävyys sekä syvyys. Tutkimuksen kohderyhmä valikoitumisessa hyödynnettiin tutkijan saamaa informaatiota Tampereen kaupungin konsernihallinnon tilaajaryhmästä sellaisista henkilöistä seuratoimijoiden puolelta, joilla olisi aihealueesta tietoa ja kokemusta. Tuomi & Sarajärvi (2009, 85) nostavatkin tällaisen kohderyhmälähtöisen näkemyksen laadullisen tutkimuksen tavoitteeksi, koska tilastollisen yleistettävyyden sijaan siinä tavoitellaan asioiden ja ilmiöiden kuvaamista, toiminnan ymmärtämistä sekä lopulta teoreettisesti perusteltua tulkintaa kyseisestä ilmiöstä. He (emt.) toteavatkin, että tiedonantajien valinnan ei tulisi perustua sattumaan, vaan harkintaan ja tarkoituksenmukaisuuteen.

Seuratoimijoiden valikointi perustui Tampereen kaupungin tilaajaryhmän sivistyksen ja elämänlaadun edistämisen ydinprosessin taholta saatuun tietoon seuratoimijoista, joiden kanssa he sekä kaupungin oma tuotanto-organisaatio, liikuntapalvelut, ovat toimineet sopimuksellista toimintatapaa soveltaessaan. Koska tarkoitus oli kuvata suhteellisen uutta ilmiötä liikuntatoiminnassa, valikoidut seuratiedonantajat omasivat kokemuksia erityyppisistä sopimuksellisen toimintatavan sovelluksista ja yhteistyömuodoista; oli keskustelu- ja

neuvotteluasteella oleva, kilpailutetun prosessin kautta sopimusosapuoleksi valikoitunut, sopimuksellisesti toteutettavan olosuhderakentamisen osapuoli, jolla on myös kaupungin suuntaan sopimuksia iltapäivä- ja liikuntakerhotoiminnasta sekä toimija, joka on jo pidempään tuottanut liikunnan ohjaustoimintaa sopimussuhteessa ostopalveluna. Lopullinen haasteltavien määrä oli kahdeksan (n=8).

Tiedonantajien valikoitumisen kautta pyrittiin saamaan mahdollisimman laaja-alaisesti sopimuksellista liikuntatoimintaa kattavan joukon käsitykset siitä, kuinka toimintatapa toteutuu Tampereen kaupungin ja sen alueen yhdistysten välisenä toimintana. Kohderyhmän kautta saatavan tiedon avulla tutkimuksessa pyrittiinkin muodostamaan kuvaus toimintatapojen muotoutumisesta tällä hetkellä sekä eri osapuolten näkemyksistä sopimuksellisen toiminnan suhteen. Tämän osalta tavoitteet täyttyivät, haastatteluiden edetessä sisällöllisesti hyvin ja vaihtelevasti – haastateltavien erilaiset tilanteet kun vaikuttivat haastatteluiden sisältöön ja valittujen teemojen laajuuteen. Keskittyminen yhteen tapaukseen olisi mahdollistanut spesifien yksityiskohtien ja syy-seuraussuhteiden tarkastelun (Hirsjärvi & Hurme 2009, 59), mutta harkinnanvaraisella valitsemisella pyrittiin avaamaan ilmiötä yleisemmin ja saamaan erilaisia näkökulmia tarkasteltavasta aiheesta.

Osaan haastateltavista oltiin sähköpostitse yhteydessä, haastattelijan esittäessä haastattelumenetelmän sekä käsiteltävät teemat ja tutkimustavoitteen hyvin yleisellä tasolla. Sähköpostiyhteydenpito soveltui siksi, että kaupungin taholta oli informoitu jo etukäteen järjestötoimijoita tutkijan yhteydenotosta. Yksi yhdistystoimija kontaktoitiin tutkijan osalta suoraan puhelimitse, mutta tarkempi sopiminen tapahtui samoin kuin muidenkin kanssa. Tutkittavien informointi haastattelujen tiimoilta olikin yksi eettisiä kysymyksiä herättävä tutkimuksen osa-alue (Kuula 2006; Hirsjärvi & Hurme 2009; Mäkinen 2006). Aiheen karkealla esittelyllä pyrittiin varmistumaan haastateltavan saaneen oleellisen informaation tehdäkseen päätöksen haastatteluun osallistumisesta, mutta myös siitä, että haastateltavalla on aihepiiriin annettavaa (Hirsjärvi & Hurme 2009, 20), mutta toisaalta haastattelun sisällöstä ei haluttu antaa liikaa tietoa. Haastattelun aluksi käytiin haastateltavien kanssa vielä läpi tutkimuksen tallentaminen nauhoittamalla sekä näin saatavan aineiston käsittely ja asianmukainen hävittäminen tutkimuksen valmistuttua (Kuula 2006, 99-100). Kunnan tiedonantajien osalta taas haastatteluiden toteuttaminen edellytti Tampereen kaupungilta erikseen anottavaa tutkimuslupaa.

3.2 Menetelmänä teemahaastattelu

Keskustelemalla ihmisten kanssa on mahdollista selvittää heidän mielipiteitään, käsityksiään, uskomuksiaan ja ymmärtää näitä. Tällöin on loogista haastatella ihmistä itseään. Tällaiset tutkimukselliset lähtökohdat alleviivaavatkin ilmiön sosiaalista ja siten myös tutkimuksen laadullista ulottuvuutta. (Hirsjärvi & Hurme 2009, 11) Vaikka yleisesti laadullinen ja määrällinen tutkimus kuvataan monesti vastakkainasettelun kautta, esittävät Tuomi ja Sarajärvi (2013, 65), että vastakkainasetteluun tulisi kuitenkin suhtautua kriittisesti ja esittävät kvalitatiivisten sekä kvantitatiivisten tutkimusperinteiden yhdistelemisen mahdollisuuden. Ronkainen ym. (2011, 79) kuvaavat vastakkainasettelua paradigmojen eroksi, jonka he esittävät voitavan tiivistää kannanotoksi siihen, tulisiko ihmisiä tutkia kuten fysikaalista maailmaa sekä luontoa – tulisiko siis pyrkiä yleistettävyyteen vai tulisiko pyrkiä ymmärtämään. Vaikka laadullisen tutkimuksen yleisimmiksi aineistonkeruumenetelmiksi katsotaan nimenomaan haastattelu tai kysely (Tuomi ja Sarajärvi 2013, 71), ei haastattelu itsessään tee tutkimuksesta kvalitatiivista, sen mahdollistaessa myös kvantitatiivisen haastatteluaineiston keräämisen, Eskola & Suoranta (2013, 86) huomauttavat.

Tutkimusaiheittani lähestyin laadullisen tutkimuksen keinoin, aineistonkeruumenetelmäni ollessa teemahaastattelu. Metodologisesti teemahaastattelulla pyritäänkin nostamaan esiin ihmisten tulkintoja, asioille annettuja merkityksiä sekä merkitysten kehittymistä vuorovaikutuksessa (Tuomi ja Sarajärvi 2013, 75; teoksessa Hirsjärvi & Hurme 2001, 48). Teemahaastattelussa tavoitteena on löytää merkityksiä teoreettisen viitekehyksen ja ongelman asettelun tai tutkimustehtävän kautta. Teemahaastattelun kysymyksenasettelussa voidaan pitäytyä tiukasti etukäteen tiedetyissä ja tarkasti asetetuissa kysymyksissä, mutta tutkimuksessani teemat ja kysymykset mukautuivat haastattelujen pohjalta, mikä on myös sallittua. (Tuomi ja Sarajärvi 2013, 75) Tutkimus toteutuikin Eskolan & Suorannan (2008, 86) korostaman, etukäteen tehdyn teema-alueiden tukilistan kautta, ei niinkään valmiiden kysymysten. Koska tutkimuksen tarkoituksena oli kuvata ilmiötä kokonaisuudessaan, lähtökohta muodostuikin osittain aineistolähtöiseksi, alhaalta ylös muodostuvaksi (Eskola & Suoranta 2008).

Tutkimusmenetelmänä haastattelu mahdollisti joustavuuden ja havainnoinnin, sillä haastattelu on tilanteena henkilökohtainen ja muodostuu suullisen viestinnän kautta (Tuomi ja Sarajärvi 2013, 72-73). Haastattelun perusidea on yksinkertainen, kysymisen ollessa järkevä tapa

pyrkii selvittämään mitä kohdehenkilö ajattelee ja miksi tämä toimii niin kuin toimii. Tämä luo tilanteesta myös vuorovaikutteisen, sosiaalisen, fyysisten ja kommunikatiivisten tekijöiden muokatessa kulloistakin haastattelutilannetta (Eskola & Suoranta 2008, 86). Varsinaisia haastattelumuotoja voidaan jaotella niiden strukturoinnin asteen mukaan – lomakehaastattelun täysin strukturoidusta syvähaastattelun strukturoimattomaan rakenteeseen. (Tuomi ja Sarajärvi 2013, 72-73) Strukturoimattomasta haastattelusta voidaan käyttää termiä avoin haastattelu, jota kuvataan eniten keskustelua muistuttavaksi vuorovaikutustilanteeksi, jossa esimerkiksi teema-alueet vaihtelevat haastateltavan mukaan (Eskola & Suoranta 2008, 86). Eskola & Suoranta (emt.) määrittävät syvähaastattelun enemmänkin usean, samaan haastateltavaan kohdistuvan, avoimen haastattelun muodostamaksi kokonaisuudeksi. Heidän mukaansa tämä toteutuu etenkin laajojen aihealueiden kohdalla, perustuen Kortteisen (1982) näkemykseen syvähaastattelun mahdollisuudesta suppeissa aihealueissa jo yhdellä haastattelulla.

Tutkielmani aineistonkeruumenetelmänä sovellan teemahaastattelua, joka on strukturoinnin asteensa perusteella edellä esitettyjen aineistonkeruumenetelmien välillä, tosin puolistrukturoidun rakenteensa puolesta lähempänä syvähaastattelua kuin lomakehaastattelua (Tuomi ja Sarajärvi 2013, 75). Tuomi ja Sarajärvi (em.) toteavatkin, että puolistrukturoidussa haastattelussa edetään etukäteen valittujen teemojen, tutkimuksen viitekehyksen, kautta, ohjaten keskustelua teemoihin liittyvillä tarkentavilla kysymyksillä. Tuomi ja Sarajärvi (em.) kuitenkin huomauttavat, että puolistrukturoitu haastattelukin voidaan toteuttaa hyvin strukturoidusti etenevänä tai vaihtoehtoisesti lähempänä avoimen haastattelun periaatteita. Teemahaastattelu valikoitui menetelmäksi sillä, vaikka teemahaastattelu luo avointa haastattelua tiukemmat rajat, antaa se kuitenkin täysin strukturoitu haastattelu laajemmat mahdollisuudet haastateltavan yksilöllisten tulkintojen esittämiselle. Yleisesti teemahaastattelun voidaan katsoa olevan niin avoin ja vastaajalle tilaa antava, että se edustaa vastaajien puhetta itsessään. (Eskola & Suoranta 2008, 86-88) Haastattelun edetessä etukäteen valittujen teemojen kautta (Tuomi ja Sarajärvi 2013, 75), voi niiden järjestys ja laajuus kuitenkin vaihdella haastateltavan mukaan (Eskola & Suoranta 2008, 86). Haastatteluissa teemat olivat yhteneväiset, mutta niiden laajuus vaihtelikin voimakkaasti tiedonantajien mukaan ja mahdollisti näin kuinkin sen hetkisen tilanteen huomioimisen.

Teemahaastatteluiden kautta saatu aineisto osoittautui ennakko-oletusten mukaisesti monipuoliseksi ja kattavaksi, haastateltavien painottaessa erityyppisiä näkemyksiä. Kaikki

haastattelut eivät kuitenkaan olleet sisällöllisesti yhtä kattavia, johtuen osittain haastateltavien monipuolisista taustoista – osa vastauksista oli hyvinkin analyttisiä ja selkeästi jäsenneltyjä, osassa taas tutkijalta edellytettiin enemmän suoria kysymyksiä ja vahvempaa otettu tilanteen sujuvoittamiseksi, mutta lähtökohta kaikissa haastatteluissa oli kuitenkin sama, perustuen teemahaastatteluun.

3.3 Aineiston sisällönanalyysi

Tutkimuksessani pyrin esittämään sopimuksellisuuden ilmiönä kuvailevasti, johtuen paitsi tutkittavan ilmiön luonteesta, myös tiedonantajien monipuolisista näkökulmista. Toisaalta kuvailevalla otteella pyrittiin avaamaan ilmiötä myös lukijalle mahdollisimman ymmärrettävällä ja mielenkiintoisella tavalla. Aineiston käsittelyssä pyrinkin kuvaamaan ilmiötä tiedonantajien käyttämin termein sekä lainauksin, jotta materiaali olisi mahdollisimman rikas ja kuvaisi ilmiötä nimenomaan tiedonantajien kuvauksia hyväksikäyttäen.

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston analyysillä pyritään luomaan aineistoon selkeyttä sekä sitä kautta aikaansaada uutta tietoa tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä. Aineisto saattaa alkujaan olla hyvinkin hajanainen, mutta analyysin kautta sitä pyritään tiivistämään informaatioarvon kasvattamiseksi. Hajanainen aineisto pyritäänkin siis muovaamaan selkeäksi ja mielekkääksi, kadottamatta kuitenkaan sen sisältämää informaatiota. Laadullisen tutkimuksen yhteydessä on esitetty kritiikkiä myös koko lähestymistavan tieteellisyydestä sekä tieteellisen tiedon tuottamisesta. Myös laadullisen tutkimuksen teknisten yksityiskohtien määrittelemättömyys, esimerkiksi analyysi- ja tulkintavaiheiden suhde koko tutkimuksen etenemiseen, on lisännyt epäilyksiä menetelmää kohtaan. (Eskola & Suoranta 2008, 137.)

Laadullisen tutkimuksen kontekstissa toteutettavaan analyysiin ja tulkintaan on Eskolan & Suorannan (2008, 145) mukaan periaatteellisesti kaksi mahdollista lähestymistapaa. Vaihtoehtona on pitäytyä tiukasti aineistossa, rakentaen siitä käsin tulkintoja. Vaihtoehtoisena tapana on käsittää aineisto tutkijan teoreettisen ajattelun lähtökohdaksi, jolloin aineisto onkin joko lähtökohta tai apuväline tulkinnalle. Kakkuri-Knuutila & Heinlahti (2006, 32) korostavat kvalitatiivisen aineiston luonteen kontekstuaalisuutta eli tilannesidonnaisuutta. Tällöin aineiston ymmärtäminen edellyttää sen tulkintaa, joka taas edellyttää aina esiymmärrystä, eli ennakkokäsitystä käsiteltävästä aiheesta.

Tässä tutkimuksessa analyysimenetelmäksi valittiin sisällönanalyysi. Sisällönanalyysillä voidaan Tuomen & Sarajärven (2009) mukaan ymmärtää se joko metodina, mutta myös laajana, yleisemmän tason teoreettisena viitekehyksenä, jolloin se ymmärretään analyysikehyksenä kaikelle kirjoitettujen tai havaittujen sisältöjen analyysinä. Yksittäisenä metodina sisällönanalyysi hahmotetaan systemaattiseksi ja objektiiviseksi dokumenttien analysointimenetelmäksi. Dokumentit voivat olla hyvin erityyppisiä; kirjoja, keskustelua, puhetta tai miltei mitä tahansa kirjalliseen muotoon saatettua materiaalia. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103) Tutkimuksen tiedonantajilta haastatteluin saatu aineisto käsiteltiin laadullisen sisällönanalyysin keinoin siten, että nauhoitettu haastattelumateriaali litteroitiin kokonaisuudessaan.

Analyysiprosessin voi tiivistää kuvaukseen siitä, että dokumenttien kuvatessa ilmiötä sellaisenaan, pyrkii tutkija analyysin avulla aikaansaamaan selkeän, sanallisen kuvauksen tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108). Sisällönanalyysin keinoin pyritään tiivistetysti jäsentämään koottu aineisto, kuitenkin sen sisältämä informaatioarvoa säilyttäen. Yleisellä tasolla tarkasteltuna sisällönanalyysistä voidaankin erotella kaksi tapaa, sisällön erittely ja sisällön analyysi. Tutkimuksen kannalta nähdäänkin oleelliseksi se, kummasta missäkin tapauksessa puhutaan, sisällön erittelyllä kun viitataan tekstin sisällön kvantitatiiviseen kuvaamiseen. (Kananen 2008, 94; Tuomi & Sarajärvi 2009, 105-108) Analysointiprosessissa teemahaastattelun lähtökohdaksi muodostetut teemat toimivat jo sinällään jäsennyksenä, jonka kautta on hyvä lähteä liikkeelle. Laadullisessa analyysissä aineiston jäsentäminen ja tulkinta etenevät usean vaiheen kautta, kokonaisvaltaisen sisäistämisen edellyttäessä aineiston lukemista useampaan kertaan. (Eskola & Suoranta 2008, 152) Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysiä hyödyntämällä onkin pyritty muodostamaan, menetelmän periaatteiden mukaisesti sanallinen, tiivis ja yleinen kuvaus dokumenttien sisällöstä. (Kananen 2008, 94; Tuomi & Sarajärvi 2009, 105-106.)

4 TUTKIMUSTULOKSET

Tässä luvussa tarkastelen tutkimukseni empiiristä aineistoa. Kuvaan ensin haastateltujen tiedonantajien taustaorganisaatioita erityisesti liikuntapalveluiden sopimuksellisuuden näkökulmasta. Sen jälkeen jäsennän aineistoa tutkimuskysymysten näkökulmasta. Pohdin ensin sitä, miten sopimuksellisuus näyttäytyy eri osapuolille. Toiseksi tarkastelen sitä, miten kunnan ja yhdistysten väliset sopimukselliset prosessit rakentuvat. Kolmanneksi kuvaan, millaisena ilmiönä sopimuksellisuus liikuntapalveluiden järjestämisessä kunnallisessa tilaaja-tuottajamallissa kunnan ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä näyttäytyy.

4.1 Aineiston kuvaus

Tutkimuksen aineisto muotoutui teemahaastattelujen pohjalta dokumentoidusta aineistosta. Tutkimuksen tiedonantajat edustivat kunnan osalta tilaajaryhmää sekä liikuntapalveluiden tuotanto-organisaatiota. Yhdistystoimijat edustivat omalta osaltaan kolmea liikunta- ja urheiluseuraa sekä yhtä erillistä yhdistystä. Tiedonantajien taustaorganisaatioiden moninaisuus alleviivaakin sitä, millaisista eri lähtökohdista ne toimivat yhteistyössä kunnan kanssa. Seurojen osalta niiden koko jäsenmäärällä mitattuna vaihtelee ”*pienen erikoisseuran*” ”*parista sadasta*” aina kolmeen tuhanteen. Seurat olivat myös historialtaan vanhoja, nuorimman seuroista ollessa perustettu vuonna 1957. Neljäs tiedonantaja erosi perinteisistä liikunta- ja urheiluseuroista, sillä se oli perustettu vuonna 2012. Tämän yhdistyksen varsinaiset jäsenet koostuivat seitsemästä yksityishenkilöstä sekä noin 50:stä kannatusjäsenestä.

Tiedonantajien taustaorganisaatioiden eroavaisuuksien kautta tulee myös hahmotetuksi toimijoiden itsensä määrittelemä organisaation tehtävä – miksi yhdistys on olemassa sekä se, millaista toimintaa yhdistys pääsääntöisesti toteuttaa ja kenelle. Liikunta- ja urheiluseuroilla lähtökohtana korostuikin omalle jäsenistölle järjestettävä harrastus- ja kilpailutoiminta, palvelutuotantokilpailuun osallistuneen yhdistyksen ollessa perustettu osallistumaan palvelutuotantokilpailuun sekä sitä kautta hallinnoimaan, koordinoimaan ja kehittämään harrastustoiminta-aluetta palvelusopimuksen oikeuttamalla tavalla. Hallinnollisena elimenä tämän yhdistyksen olikin tarkoitus pyrkiä luomaan yhteistyömalleja eri toimijoiden kanssa muun muassa tapahtumien järjestämisestä sekä mahdollisesti osasta alueen harrastusolosuhteiden ylläpitoa.

Yhdistykset erosivat toisistaan myös toiminnan luonteen mukaan, mitä tulee esimerkiksi palkattuun ammattihenkilöstöön. Yksi yhdistystoimija kuvasi organisaation toimintaa hyvin ammattimaiseksi, kyseisellä yhdistysjaostolla olikin jo ”toistakymmentä” palkattua työntekijää. Kahdella yhdistyksellä ei varsinaisia työntekijöitä ollut, ja neljännellä oli tällä hetkellä kaksi, mutta tilanteen eläessä siten, että ”välillä on ollu omia työntekijöitä, välillä ei.” Palkatun ammattihenkilöstön tilanteesta huolimatta kunkin yhdistyksen tapauksessa kuitenkin korostui toiminnan pohjautuminen vapaaehtoistoimintaan, sillä ”talkoopohjallahan ne pyörii kaikki hommat”. Tämä näkyi myös ammattiorganisaatioksi itsensä määrittävään yhdistyksen tapauksessa:

”[...] menny siitä harrasteorganisaatiosta ja vapaaehtoishommasta enemmän siihen ammattiorganisaatiotoimintaan. Toki me ei voitas pyörittää sitä ilman vapaaehtosia.”

Samalla kolmen toimijan kertomassa nousi esiin toiminnan ammattimaistamisen vaateet, etenkin toiminnan laajentumisen ja yhdistyksille uudentyyppisten toimintatapojen hyödyntämisen yhteydessä. Tämä nähtiin toisaalta osittain pakonomaisena tarpeena, mutta myös tavoiteltavana seikkana, jotta yhdistyksen toimintaa kyetään ylipäänsä kehittämään. Yhdistystoimijoiden parissa oli havaittu esimerkiksi paine sille, että ”tää ylätason organisointi on pakko hoitaa jo ammattimaisesti. Ei sitä pysty enää vapaa-aikana, oman työn ohella, tekee”. Tämä nähtiin myös muutoksena siirryttäessä uudentyyppisiin, sopimuksellisiin, toimintatapoihin, koska ”painoarvo muuttuu ihan jäätävästi, sen takia just et työntekijät on mukana kuviossa, joudutaan palkkaa vakituksia työntekijöitä.” Paitsi edellytyksenä, toiminnan ammattimaisuuden kehittäminen nähtiin myös yhdistystoiminnalle tavoitteellisena tilana pidemmällä aikavälillä, toiminnan luodessa mahdollisesti myös työllistäviä vaikutuksia.

Yhdistystoimijoiden ohella myös Tampereen kaupungin tiedonantajien taustaorganisaatiot olivat erilaiset, niiden jakaantuessa niin tilaajan kuin tuottajankin tehtäviin. Tilaajan osalta tiedonantajat olivat tilaajaryhmän sivistyksen ja elämänlaadun ydinprosessista ja tuotannon osalta Tampereen kaupungin liikuntapalveluista. Tiedonantajien näkemykset kuvaavatkin hyvin näiden toimialueiden merkitystä osana liikuntatoimijoiden joukkoa Tampereella. Organisaatioidensa tehtäväkenttiä kuvatessaan tiedonantajat näkivät Tampereen kaupungin toiminnan vielä jokseenkin perinteisen mallin mukaisena, jossa pääpaino on liikunnan

toimintaedellytysten varmistaminen ja siinä merkittävä rooli onkin juuri kaupungin omalla tuotanto-organisaatiolla. Kuten kaupungin taholtakin todettiin:

”[...] edelleen pääpaino on siinä että oma tuotanto hoitaa suurimman osan meidän toiminnasta.”

” [...] rooli on hyvin pitkälle koordinoida tätä vuorojakoa, katsoa että perusolosuhteet on kunnossa ja tarvittaessa korjata.”

Haastatteluiden kautta nousikin esiin konkreettisenä, yhteistyö- ja vuorovaikutussuhteen kehittämiseksi luotuna toimenpiteenä kaupungin käynnistämä Seuraparlamentti. Kyseessä on sekä seura- että kuntatoimijoiden edustajista koostuva asiantuntijaelin, joka ei ole päätösvaltainen, mutta jonka kautta kunnan taholta tavoitellaan saatavan *”koko seurakenttää edustava kanta tiettyihin asioihin”*, parlamentin ollessa myös itse päätösvaltainen ottamaan käsiteltäväkseen haluamiaan asioita. Ainoastaan kilpailutusprosessia varten perustetun yhdistyksen tapauksessa tämä ei noussut esiin – toiminnan keskittyessä kilpailutuksen myötä solmittuun sopimukseen.

Koska sopimuksellinen yhteistyö oli tutkimuksen kohderyhmälle pääsääntöisesti uusi toimintatapa, haastatteluissa korostui hyvin paljolti aiheen käsittely varsinaisten sopimusprosessien ja käytännön esimerkkien kautta. Tätä taustaa vasten on hyvä ymmärtää sitä, millaiset prosessit kuvasivat järjestöjen ja kunnan välistä sopimuksellista toimintatapaa. Sopimuksellisen toimintatavan osalta yhdistystoimijoiden ja Tampereen kaupungin väliset tilanteet vaihtelivat hyvin voimakkaasti haastattelujen toteuttamisen aikaan. Kilpailutukseen osallistunut yhdistys toimi haastatteluhetkellä väliaikaisella sopimuksella, johtuen kilpailutuksen markkinaoikeuskäsittelystä. Yksi yhdistys oli *”hyvässä hengessä”* neuvotteluasteella tulevasta sopimuksesta ja sen muotoutumisesta, kolmannen ollessa sopimuksellisesti toteutetun olosuhderakentamisurakan loppupuolella, mutta yhdistyksellä oli myös muita sopimuksia kunnan kanssa, koskien liikuntatoiminnan järjestämistä. Kolmella ensin mainitulla sopimussuhde, ainakin jonkinasteinen, oli liikuntatoiminnan osalta yhdistyksen ja kaupungin tilaajaryhmän välillä, neljännellä yhdistystoimijalla taas oli ostopalvelusopimus Tampereen kaupungin liikuntapalveluiden kanssa. Tämä suhde oli kestänyt jo vuosien ajan.

Esiin nousseissa, jo varsinaisen sopimuksen omaavissa sopimussuhteissa konkreettisissa sopimusasiakirjoissa oli myös eroa sen suhteen, kuinka ne koskevat eri osapuolia ja keitä niissä kaiken kaikkiaan on mukana. Olosuhderakentamisen kautta solmitun, liikuntatoiminnan järjestämistä koskevassa sopimuksessa varsinainen sopimus koski alueen maanvuokraa, jonka liitteenä oli sivistyksen ja elämänlaadun edistämisen ydinprosessin sekä yhdistyksen välinen sopimus. Kilpailutetun prosessin kautta palvelusopimuksen saaneella yhdistyksellä on myös alueen maanvuokrasta tehty sopimus, jonka lisäksi toimintaan kerrottiin vaikuttavan merkittävästi myös olemassa oleva ympäristölupa. Ostopalveluna liikuntatoimintaa tuottavalla yhdistyksellä taas on kustakin järjestämästään liikuntaryhmästä (6 kpl) oma sopimuksensa. Tilaajan puolelta kuvattiinkin, että heitä koskevat sopimukset ovat eroistaan huolimatta *”palveluhankintaa, vaikka ehkä hallinnollisesti ne on eri tavalla järjestetty”*.

Paitsi hallinnollisten eroavaisuuksiensa kautta, sopimukset erosivat toisistaan myös niiden ajallisen keston sekä konkreettisen sisällönkin suhteen. Harrastetoiminta-alueen palvelusopimus oli määritelty viiden vuoden mittaiseksi, sisältäen option seuraavalle viidelle vuodelle. Olosuhderakentamisen suhteen varsinainen sopimus, eli maanvuokrasopimus, oli kestoaltaan 20 vuotta, kun taas liikuntapalvelusta tehty ostopalvelu sopimus yhdistyksen ja kunnan välillä solmittiin puolivuositain. Neljännellä toimijalla sopimusprosessi oli vasta neuvotteluasteella.

4.2 Analyysi

4.2.1 Liikunta sopimuksellisena toimintana – ”yhteistyön rakentamista”

Seuraavaksi pohdin sitä, miten sopimuksellisuus kuntakentän ja liikunta-alan yhdistystoimijoille näyttäytyy. Yhteistyö- ja vuorovaikutusmallien kautta toteutettavan liikuntatoiminnan – oli kyse sitten olosuhteista, ohjaustoiminnasta tai esimerkiksi valvonnasta ja ylläpidosta – sopimuksellisuutta voidaan kuvata, kuten tilaajan puolelta todettiin, palveluhankinnaksi, toimintatapojen toteuttamisen muun muassa hallinnollisista eroavaisuuksista huolimatta. Tiedonantajien kuvaamat perusteet olla mukana uudentyypisissä malleissa vaihtelivat jonkin verran, mutta toisaalta nämä edustivat myös hyvin erityyppisiä organisaatioita, omaten kokemusta toisistaan poikkeavista, sopimuksellisista yhteistyömalleista. Erot korostuivat etenkin kuntatoimijoiden ja yhdistysten edustajien välillä, erään liikuntapalveluiden tiedonantajan esittäessä epäilynsä siitä, että

arvomaailmat ja toiminnan lähtökohdat ovat ristiriitaiset eri osapuolten välillä, sillä *”he (yhdistykset) vaan haluaa sen rahan, se ei oikeen vakuuta mua, että mä saan sen mitä mä haluan”*.

Yleisesti kuntatalouden heikon tilan nähtiin olevan se pääsyy sille, että toimintatapoja joudutaan miettimään uudelleen ja muuttamaan esimerkiksi tällä hetkellä vallitsevia käytäntöjä *”pakon”* edessä. Esimerkiksi liikuntapalveluiden taholta tapahtumiin liittyvän palvelun nähtiin heikkenevän yhdistysten suuntaan. Yhdistystoimijat tiedostivat taloudellisten reunaehtojen rajoitteet, mutta samalla totesivat yleisesti ilmapiirin parantuneen *”merkittävästi viime vuosien aikana”*, jolloin aiemmin suhteita hiertäneen *”kitkan”* nähtiin osittain poistuneen. Yhdistystoimijoiden puolelta esiin nousi vahvasti yhdistysten oman aktiivisuuden korostaminen sekä kunnan *”liikunta- ja yhdistysmyönteinen”* henkilöstö sekä näiden aktiivisuus pyytää näkemyksiä ja mielipiteitä suoraan yhdistyskentältä, aiemman tilan ollessa lähinnä se, että *”kunta oli kunta ja seurat oli seuroja, kunta teki päätökset kysymättä keneltäkään mitään”*. Samalla myös sopimuksen itsessään nähtiin positiivisessa mielessä *”pakottavan”* osapuolet keskinäiseen yhteydenpitoon. Toimijoiden välisen yhteistyön rakentaminen ja syventäminen nähtiinkin laajempänä, koko kunnallista liikuntahallintoa koskevana muutoksena:

”[...] meidän roolissa nyt ja varmaan enenevissä määrin tulee korostumaan tää niinkun yhteistyön rakentaminen eri toimijoiden suuntaan [...].”

”Kaupunki ottaa entistä enemmän mukaan sekä asukasyhdistykset että urheiluseurat kun kehitetään omaa toimintaa.”

Yhdistystoimijoiden tavoitteet ja syyt lähteä mukaan sopimuksellisesti toteutettavaan ja yhteistyösuhteisiin perustuvaan liikuntatoimintaan olivat hyvin vaihtelevia. Yhden tiedonantajien kertoman mukaan yhdistyksen motivaatiotekijät kytkeytyivät vahvasti sen omien toimintaedellytysten kehittämiseen, laadukkaiden olosuhteiden varmistamiseen omalle jäsenistölleen. Toisessa tapauksessa esiin nousi useampia tekijöitä, kuten harrastusolosuhteiden olemassaoloa vaarantavan *”uhan”* torjuminen, olemassa olevien toimintamahdollisuuksien monipuolisempi hyödyntäminen ja kehittäminen sekä palveluliiketoiminnan aikaansaaminen. Eräs tiedonantaja näki yhtenä merkittävimpana syynä seuran voimavarojen hyödyntämisen olosuhteiden entistä tarkoituksenmukaisempaan

käyttöön. Yksi tiedonantaja taas alleviivasi vahvimmin yhdistyksen taloudellista hyötyä toteamalla, että *”ensimmäisenä tulee, et kyllähän ne maksaakin siitä jotain”*, mutta tämä nostettiin merkittävänä tekijänä kaikkien taholta.

Liikuntapalveluiden tiedonantajan kautta välittynyt huoli fokuksen kytkeytymisestä taloudelliseen hyötyyn ja mahdolliseen intressien väliseen ristiriitaan ei kuitenkaan alleviivannut täysin tilaajan puolelta saatuja näkökulmia. Tilaajan tiedonantaja totesikin, että yhteistyömallien kehittyessä tulisikin katsoa myös toimintaa siten, että *”seuroille muodostuisiin joku niinku liiketoimintalogiikka, joka vois tuoda heille resursseja siihen omaan toimintaansa”*. Liikuntapalveluiden tiedonantajan taholta selkeästi korostettiin tahtoa yhteisen näkemyksen jakamiseen, jotta yhdistyksetkin pitäisivätkin nimenomaan ihmisten liikuttamista *”tärkeänä pointtina”*, jakaen näin yhteiset arvot. Yhteisen näkemyksen haaste, ajoittainen puutekin, todettiin myös liikuntapalveluiden osalta siinä, että palvelun ei aina koettu olevan toivotunlaista, ilmentyen esimerkiksi sopimusrikkeinä. Pohdittiin myös tarvetta sille, että *”pitääkö seurojen kans pitää jotain miitinkiä, kun ihan selvästi mä huomaan et seuroille on tärkeintä se raha”*, samalla penättiin myös lisää *”asiakkaan kunnioittamista”* ja siten palvelun sisällöllistä pohdintaa. Toisaalta tämä välittyi myös tilaajan puolelta mainintana tiedettävän erään yhdistyksen tapauksessa siitä, että toiminnan sisällön suhteen on hieman *”ristiriitaisuuksia, tai erisuuntaisia ajatuksia”* suhteessa kunnan näkemyksiin.

Kunnan tiedonantajat totesivat virallisten yhteistyömuotojen edellyttävän yhdistyksiltä tiettyjä ominaisuuksia, kuten stabiiliutta sekä kykyä ja mahdollisuuksia sitoa talous- ja henkilöstöresursseja sopimustoimintaan – käytännössä tämä tiivistyi yhdistystoimijoiden tarpeeksi suureen kokoon. Nähtiin, että kaikki eivät ole kykeneväisiä, saati halukkaitakaan, toimimaan sopimuksellisissa malleissa, joissa oikeuksien ohella myös vastuut ja velvollisuudet kasvavat. Liikuntatoimijoiden kertomassa vaateet konkretisoituvat yhdistystoimijoiden organisatorisina haasteina ja toimintamallien vähäisinä hyödyntämiskokemuksina. Toiminnan muutos on toisaalta havaittu jo laajempaan, osittain liikuntakentän sisältä tulevana muutosvoimana, sillä jo pelkästään omalle jäsenistölle järjestettävän toiminnan nähtiin edellyttävän ammattimaisempaa toimintaa, johtuen esimerkiksi kasvaneista harrastajamääristä sekä kysyntäpaineista ja esimerkiksi vapaaehtoistoiminnan haasteista yhdessä kuluttajalähtöisen ajattelun yleistymisen kautta. Yhteistyö kunnan kanssa nähtiin luovan edellytyksiä vastata näihin liikuntakentän ja oman jäsenistön sisäsyntyisiin haasteisiin, mutta samalla luovan myös lisää paineita toiminnan

kehittämislle. Haasteiden ja mahdollisuuksien tasapainottamisen osalta kaksi yhdistystiedonantajaa kuvasivatkin tilannetta seuraavasti:

”[...] painoarvo muuttuu ihan jäätävästi, sen takia just et työntekijät on mukana kuviossa, joudutaan palkkaa vakituksia työntekijöitä. [...] Ja sitten yhdistysten vastuu kasvaa huomattavasti. [...] yhdistys saa jotain rahaakin niinkun saa lisää sitä itseisarvoa tai sellasta, että pystytään pyörittää sitä toimintaaki paremmin.”

”Sopimukset on tosi hyvä meille siinä mielessä että sen avulla me päästään lisäämään lasten liikuntamäärä koulussa ja saadaan sitä kautta työllistää meille ihmisiä, jotka saa sitä kautta auttaa myös muissa hommissa.”

Jokainen yhdistystoimija nosti esiin myös näkemyksen virallisten yhteistyömuotojen itse itseään vahvistavasta kehityksestä – vaikuttaen kunnan ja yhdistysten väliseen vuorovaikutukseen. Tämän myös nähtiin vaikuttavan yhdistystoimijoiden kannalta myönteisesti siihen, missä määrin toimijoilla koettiin ylipäänsä olevan vaikutusmahdollisuuksia ja painoarvoa kaupungin suuntaan. Selkeästi koettiin myös yhteistyön kehittyminen ajan myötä, edellyttäen vastavuoroisuutta sekä yhdistysten taholta tarvetta kyetä todistamaan kykyä tehdä ja toimia onnistuneesti yhteistyösuhteessa.

”[...] me ollaan pystytty todistaa että me saadaan tehtyä asioita.”

”[...] ollaankin varsinaisesti palvelun tuottaja, niin me tavallaan alettiin olemaan ja vakavasti ja meidän kanssa oikeesti pitää ja voi neuvotella.”

” [...] must tuntuu et se (sopimus) kaupungin suuntaan vankistaa niinkun meidän kuulumista tähän kaupunkiin.”

Sopimuksellisten toimintatapojen toteutuminen liikuntapalveluiden järjestämisenä nähtiin kunnan tiedonantajien tapauksessa etenkin keinona varmistaa ”mahdollisimman monipuolinen ja aktiivinen harrastetoiminta”, sen edellyttämät harrasteolosuhteet sekä havaittuun kysyntään vastaaminen. Sekä tilaajan että liikuntapalveluiden osalta todettiin sopimuksellisen liikuntatoiminnan keskittyvän vielä lähinnä ”yksittäistapauksiin”, ”kertaluonteisiin juttuihin” sekä palvelusisällöltäänkin ”spesiaaliasioihin”. Kokemattomuus liikunnan hankintatoiminnasta ja ylipäänsä markkinoiden kehittymättömyys olivat myös

toimintaan vaikuttavia tekijöitä, aiheuttaen pohdintoja erityyppisten yhteistyömallien hyödyntämisestä. Toisaalta eräs liikuntapalveluiden tiedonantaja totesi, että palveluiden hankintaa ulkoa on viime vuosina vähennetty.

Sopimuksellisuuden hyödyntäminen nähtiinkin tilaajan kannalta myös tekijänä, jonka verrattain lyhyt historia asettaa haasteita ja riskejä liikuntatoiminnan kontekstissa. Riskeinä tilaajan tiedonantajat kuvasivat tilanteita, joissa vastuun siirtäminen kunnan ulkopuolisille toimijoille aiheuttaisi palvelutasoon merkittäviä muutoksia, johtuen esimerkiksi toimijan kykenemättömyydestä vastata sovittuihin kriteereihin ja sitä kautta toiminnan edellytyksiin. Toinen tiedonantaja kertoikin, että pahimmillaanhan tilanne voi muodostua sellaiseksi, että tietty harrastustoiminta saattaisi jopa *”seisahtua”*. Lievempänä vaihtoehtona taas ongelma saattaisi konkretisoitua toiminnan heikentymisenä hankinnan seurauksena. Haasteena nähtiin esimerkiksi kuntaorganisaation osaamisen lisääminen:

”[...] palvelukuvaukset ja tarjouspyynnöt kun sanelee aika pitkälti, et minkälaiset tulevat vuodet on edessä.”

Liikunnan järjestäminen yhteistyönä nähtiin edellyttävän toimintakulttuurin muutosta konkreettisella tasolla, ilmentyen liikuntatoiminta-asiantuntijuuden rinnalle vaadittavan muun osaamisen kautta. Neuvotteluasteella olevan yhdistyksen edustaja totesikin yhdistysten tilanteen muuttuvan, kun *”taloudelliset asiat, verotukset ja kaikki joudutaan huomioimaan”* ja määrittämään *”millä tavalla se yhdistys tekee sitten sen jälkeen sen työn”*. Toisen yhdistyksen edustajan kuvatessa haastetta laajemman asiaosaamisen suhteen, esimerkiksi konkreettisten sopimusten osalta, että *”vaikka monta kertaa siitä tietystä alasta tai lajista, et siinä ollaan osaajia, niin välttämättä ei olla lakimiehiä tai tunneta sopimusjuridiikkaa”*. Myös kunnan tiedonantajien kautta nousi esiin näkemys perinteisen ry-pohjaisen toiminnan haasteista paitsi taloudellisessa mielessä, niin myös konkreettisen osaamisen, esimerkiksi tarjouspyyntöjen laatimisen kautta – alleviivaten samalla yhdistyskentän näkemyksiä.

Perinteiset liikunnan yhdistystoiminnan muodot nähtiin myös osittain haastavina suhteessa sopimukselliseen toimintaan. Kunnan tiedonantajien näkemyksenä esimerkiksi kilpailutus muodostaa selkeän toimintatavan, mutta soveltaminen nimenomaan yhdistyspohjaisesti toteutettuun toimintaan ei ole ongelmaton. Nähtiin, että yhdistystoiminnan luonteen muuttuminen muun muassa palkatun työvoiman ja palvelun myymisen kautta myös

yhdistystoiminnan periaatteet ja toiminnasta saatava lisäarvo saattavat kärsiä. Tilaajan tiedonantajan mukaan näin oli käynyt kilpailutetun harrastetoiminta-alueen kanssa, jossa *”ei oo myöskään hankintalain nojalta voitu määritellä sellasia, niinkun ulosnäkymättömiä, ilman eurohintalappua olevia, yhteisöllisiä vaikutuksia, jotka on tiedetty aika merkittäviks siinä vaiheessa”*. Hankintalain nojalla ei oltu voitu sisällyttää edellytystä tiettyjen toimijoiden toimintaedellytysten turvaamiselle, vaikka *”kilpailuttaessa me tiedettiin et siinä on riski hukata se yhteisön potentiaali joka liittyy urheiluseuran toimintaa”*. Näiden riskien nähtiin osittain myös konkretisoituneen alueen perinteisten toimijoiden ja kunnan valtuuttaman toimijan välisinä ristiriitoina, perinteisten toimijoiden jopa poistuessa alueelta.

Liikuntakentän yhdistystoiminnan yhdistäminen sopimuksellisuuteen ei yhdistystoimijoiden tiedonantajienkaan mukaan ole vailla haasteita. Vaikka esille olivatkin nousseet toiminnan edellytysten vaatimukset, nähtiin sopimuksellisuuden jo aiheuttaneen jännitystä yhdistyskentän sisällä. Yksi yhdistystoimija koki, että esimerkiksi olosuhteiden osalta ei tulisi antaa päätäntävaltaa seuroille, vaan kaupungin tulisi olla *”viimeinen niitti”* joka päättää. Kaksi yhdistystoimijaa epäili muodostuvan mahdollisesti *”kilpailuasetelmaa”* sekä pohdintoja tasavertaisuudesta, jos sopimukset eroavat sisällöllisesti. Kolmas yhdistystoimija taas kertoi kokemuksesta, kuinka virallisesta sopimuksesta huolimatta toimintaan pyritään yhä vaikuttamaan aiemmin samaa toimintaa toteuttaneiden yhdistysten taholta – tiedonantajan mukaan muiden toimijoiden pyrkiessä saamaan ilmeisesti omaa sopimusta ja vaikuttamaan muun muassa lehtikirjoittelun kautta. Tilaajan tiedonantajan näkökulmasta nähtiin sopimuksellisen yhteistoiminnan mahdollisesti vaikuttavan laajemmin koko tamperelaiseen seurakenttään, yhteistyön keskittyessä isoimpien yhdistystoimijoiden kanssa toteutettavaksi, erään yhdistystoimijan ollessa hyvin pitkälle samoilla linjoilla:

”[...] jos tää (sopimuksellisuus) yleistyy, muuttaa meidän tamperelaisen seurakentän voimasuhteita. Mä en tiedä onko se välttämättä huono, mutta ennakoiden niin siinä käy.”

”[...] et heillä (isoilla seuroilla) on resurssit joilla tehdä niitä, et niille ne (sopimukset) tietysti sit annetaan.”

Yhden yhdistystoimijan tapauksessa ammattimaistuminen ja toiminnan muutos oli kertomansa mukaan erityisen dramaattinen ja äkillinen, sillä yhdistys oli perustettu keskustelun käynnistäjäksi *”ja sitte yhtäkkiä me oltiinkin palveluntuottaja-asemassa”*. Myös

toisen yhdistyksen tapauksessa mahdollisuus sopimukseen olikin tullut yllättävän nopealla aikataululla, josta todettiin että *”ois ollu aika nopee tää. Meijän ois parissa kuukaudessa pitäny päättää et mitä me tehdään”*. Sopimuksen solmiminen oli kuitenkin siirtynyt eteenpäin prosessista riippumattomista syistä, jonka johdosta tiedonantaja näkikin että *”todellakin meillä on tarpeeks aikaa”*. Jokaisen yhdistystoimijan kertomassa kuitenkin korostettiin halukkuutta olla aktiivinen toimija myös jatkossa, josta kerrottiin esimerkiksi haluna käynnistää neuvottelut sopimuksen jatkosta nopealla aikataululla, valmiudesta lisätä toimintaa, suunnitelmina mahdollisesti uudesta olosuhdehankkeesta sekä halusta saada lisää vastuuta. Vaikka osalla toimijoista kokemuksesta yhteistyöstä olivat hyvin alussa, selkeää tahtotilaa liikuntatoimijoiden väliselle yhteistyölle ja sopimuksellisten toimintatapojen hyödyntämiselle löytyi.

Kunnan tiedonantajien näkökulmasta liikunnan mahdollistaminen nimenomaan kunnan ja yhdistystoimijoiden välisenä yhteistyönä kuvataan esimerkiksi olosuhteiden osalta olevan *”oikeestaan ainoa vaihtoehto tehdä sitä entistä enemmän yhdessä”*. Myös toiminnan tasolla muutos vastuiden ja velvollisuuksien kasvattamiseen yhdistystoiminnan suuntaan, esimerkiksi juuri olosuhteiden ylläpidosta ja liikunnan ohjaustoiminnan järjestämisestä, nähtiin selkeästi suuntana, jota tavoitella. Kunnan tiedonantajien näkemyksen pohjalta kumppanuuksien toteutettava palveluhankinnan kehittäminen nähtiin paitsi *”ainoona vaihtoehtona”*, myös toiminnan järkevöittämisenä ja välineenä priorisoida kunnan voimavaroja. Tahtotila mallien kehittämiselle ja laajemmallekin hyödyntämiselle liikuntatoiminnassa tuli esiin sekä tilaajan, että tuottajan tiedonantajien näkökulmista, esimerkiksi tilaajan olosuhdehankkeen yhdistyksen kanssa kerrottiin tehdyn sillä *”ajatusvaraumalla”*, että keskustelu herää ja painetta tulee myös muilta, esimerkiksi saman lajin, toimijoilta. Liikuntatoiminnan edellytysten varmistamisen koettiin edellyttävän kunnan osalta toimia:

”[...] liikuntatoiminnan osalta aktiivisemmin tunnistaa semmosia asioita, joissa me voitais yhdessä seurojen kanssa tehdä ehkä samoilla rahoilla nykyistä enemmän tai muuta.”

”[...] (sopimuksellisuus) tulee lisääntyyn toimintatapana ja työmuotona kaupungilla, että me pystytään varmistamaan meille liikunnan olosuhteita ja palveluja jatkossakin.”

Paitsi laajennettuna palvelutarjontana, vastuiden, velvollisuuksien ja kumppanuuksien lisääminen nähtiin myös muutoin liikuntapalvelutarjontaa kehittävänä. Tilaajan näkökulmasta

palvelusopimus harrastepaikasta sisältää oletuksen siitä, että alue *”kehittyy, virkistyy, sinne tulee uutta toimintaa”*. Tätä kuvattiin myös maininnalla siitä, että kunnan käyttämä rahamäärä on yhtä suuri kuin aiemmin, samaa aluetta koskien. Näin ollen taloudellista hyötyä ei suoranaisesti ole. Olosuhderakentaminen kumppanuutena taas vastaa olosuhdekysynnän paineeseen. Toisaalta liikuntapalveluiden taholta toinen tiedonantaja kuvasi sopimuksellisuuden hyödyntämisen olevan hyvin vähäistä ja *”suunta ollu että kaikki tulee tänne näin”*. Ohjaustoiminnan ostopalveluiden osalta korostuivat taloudelliset seikat, palvelun hankinnan ulkopuolelta ollessa monesti kokonaistaloudellisesti kannattavampaa.

Etenkin yhdistystoimijoiden kertomassa korostui palveluiden sisällöllinen kehittäminen, esimerkiksi toiminnan muotoutumisesta käyttäjälähtöisesti – jos ja kun – yhdistykset saavat itse olla mukana toteuttamassa palveluita. Tätä näkemystä alleviivattiin nimenomaan olosuhdeasioiden kontekstissa, jolloin vastuiden ja velvollisuuksien ulottaminen yhdistystoimijoille toteutuisi siten, että kun *”käyttäjät tietää mitä siellä tarvitaan”* ja kun on *”vastuuta, me pidetään niinku varmasti paremmin huolta omista ku vieraasta.”*. Myös toinen yhdistystoimija ennakoi liikuntakentän rakenteiden muuttuvan toimintatapojen yleistymisen kautta. Käyttäjä- ja asiakaslähtöisyys nostettiin kahden muun yhdistyksen toimesta myös esiin, niin tuotetun ohjaustoiminnan, kuin harrastusolosuhteidenkin osalta:

”[...] toisaalta se palkattu tekee sitä rahan puolesta, et siinä mieles se tekee sen laadukkaasti, mut sit sil ei välttämättä ole sitä henkee mukana siinä niinkun sillä talkoolaisella joka sitä tekee.”

”[...] alan harrastajat jotka haluaa kehittää ja on motivoituneita ja avoimin silmin. [...] muutosvalmius ja avoimin silmin niinkun, ja pystytään tekemään nopeita muutoksia tai päätöksiä ja sitten tehdään jos niin päätetään.”

Vastuiden ja velvollisuuksien jakamisen yhdistystoimijoiden suuntaan ei kuitenkaan nähty muuttavan täysin vallalla olevaa näkemystä kuntaorganisaation ja yhdistysten välisistä rooleista liikuntapalveluiden tuottamisessa ja järjestämisessä. Kaikki tiedonantajat läpäisevä näkemys olikin kunnan roolista teknisen asiantuntijuuden omaavana mahdollistajana sekä tietyiltä osin *”perusinfran”* luojana. Tällaista sopimuksellista tilannetta toinen liikuntapalveluiden tiedonantaja kuvasikin *”molemminpuoliseksi”*, jossa samalla kentällä

toimitaan ”ristiin”. Samalla yksi yhdistystoimija korosti seuran halukkuutta olla entistä vahvemmin mukana, kunhan ei tarvitse kaikkea ”täysin omatoimisesti tehdä”.

”[...] kunta hoitaa tietenkin sen fyysisen, ei meillä oo taitoo hoitaa nurmikkoa tai jotain teknisiä juttuja, semmotteen meidän ei kannata mennä ees.”

Liikunnan järjestäminen julkisena palveluna, kumppanuuspohjalta toteutettava palvelutarjonta, sisälsi paitsi jo läpikäytyjä organisatorisia haasteita yhdistyskentällä, myös haasteita määrittellä, mitä nimenomaisesti hankitaan. Tilaajan puolelta todettiin toimintatapojen lyhyestä historiastakin johtuen, että vielä on havaittavissa haasteita, mitä tulee esimerkiksi toiminnan ja sen kriteereiden määrittelyyn. Eräs tilaajan tiedonantaja totesi, että olosuhdehankkeen sopimukseen ei nähty tarpeelliseksi ulottaa varsinaista toimintaa koskevaa kriteeristöä, mutta kilpailutetussa sopimuksessa on määritelty ehdottomat vähimmäisvaatimukset olemassa olevan palvelutason ylläpitämiseksi. Liikunnan ohjaustoiminnan osalta yhdistysedustaja kertoi palvelun sisällön määrittelystä erillisen, liikuntatoiminnan ohjaajan ja kunnan edustajan välisen, keskustelun kautta. Yksi yhdistystiedonantaja totesi, että alkuun heilläkin oli haasteita hahmottaa sitä, *”miten tää homma pitäis tehdä, kuinka laadukasta ja muuta”*, mutta sopimuksenalaisena toimintana myös oma osaaminen on kehittynyt.

Toinen tilaajan tiedonantaja kuvasi myös sopimuksin järjestettävää liikuntatoimintaa aikaansaatuina sekä tavoiteltavina vaikutuksina, joista olosuhdehankkeen kautta aikaansaatua uusi kenttä toteutui *”nopeemmin mitä se ois ollu jos se ois tehty kunnan toimesta”*. Neuvotteluasteella olevan valvontasopimuksen osalta tavoiteltiin palvelun laadun parantamista, esimerkiksi olosuhteiden joustavampana hyödyntämisenä. Harrastetoiminta-alueen palvelusopimuksen taas kerrottiin luovan paitsi olemassa olevien olosuhteiden ylläpidon, myös potentiaalin luoda *”uutta, innovatiivista toimintaa mitä kaupungilta palveluna siellä ei oo ollu eikä tulis”*. Liikuntapalveluiden tiedonantaja taas totesi ostopalvelun mahdollistavan erikoislaatuiset, erityisosaamista edellyttävät, toiminnot, korostuen etenkin erityisryhmien kysyntään vastaamisena.

4.2.2 Toimintamallien rakenteettomuus – ”case-by-case”

Tässä osiossa tarkastelen sitä, miten kunnan ja yhdistysten väliset sopimukselliset prosessit rakentuvat. Liikuntatoiminnan järjestäminen virallisten yhteistyömuotojen kautta näyttäytyi tiedonantajien kertomassa moninaisena ilmiönä, mutta selvästi tietyt teemat nousivat hallitseviksi. Tampereen kaupungin tiedonantajien kertomassa vuorovaikutteisten, yhteistyöhön nojaavien, toimintamallien rakentumista kuvattiin ”case-by-case”-periaatteen mukaisesti muotoutuviksi, jotka liikuntatoiminnassa toteutuvat pääsääntöisesti ”kahdenvälisinä” prosesseina, koskien lähinnä ”yksittäistapauksia”, ”kertaluonteisia juttuja” sekä palvelusisällöltäänkin ”spesiaaliasioita”. Liikuntapalveluiden tiedonantaja totesi kunnan roolin muotoutuvan kuitenkin entistä voimakkaammin ”yhteistyötahona” toimimiseen kunnan ulkopuolisten toimijoiden kanssa, vaikuttaen näin myös yhteistyömallien soveltamisen yleistymiseen.

Sopimuksellisten toimintatapojen soveltaminen käytännön tasolla ei ollut kunnan tiedonantajien mukaan kuitenkaan täysin ongelmaton, aiheuttaen pohdintoja muun muassa siitä, miten yhdenvertaista toiminta on. Kunnan tiedonantajista kolmen kohdalla korostui uusien toimintatapojen hyödyntämisen haasteena juuri oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteiden soveltaminen kestäväällä tavalla. Tämä koettiin ongelmalliseksi tekijäksi esimerkiksi sen suhteen, kuinka tulisi toimia yhteistyö- ja sopimuskumppaneita valitessa – keitä voi valita ja millä perustein, miten voi itse valita kehen olla yhteydessä havaittuun kysyntään vastaamiseksi ja niin edelleen. Liikuntapalveluiden tiedonantajan mukaan sopimuksellisuus ajoittain jopa ”jämähtää” pohdintoihin siitä, kuinka tulisi toimittua ”oikein”, jotta vältytään siltä, että ei ”sieltä sit tuu kohta et hei mekin halutaan sitten tota, miksei meille oo tarjottu tällasta”. Myös tilaajan puolelta nostettiin esiin pohdinnat toiminnan valinnoista, kuten että ”mikä se on se perusta tai tausta et kun yhden seuran kanssa” neuvotellaan ja sovitaan jostakin. Toisaalta tilaajan puolelta yksi tiedonantaja kuvasi toimintamallien käyttöönottamista myös alkusysäyksenä tavoiteltavalle toimintatapojen muutokselle, sisältäen ”ajatusvarauman” paineen suuntautumisesta muidenkin yhdistystoimijoiden puolelta sekä tilaajan puolelta valmiuden mallin toteuttamiseen myös muiden kanssa. Tämän kuvattiin olevan ”pelkästään hyvä asia” ja nykyisten sopimusprosessien olevan käytännössä ”uusi avaus” keskustelulle.

Kaikkia sopimuksen jo omaavia tiedonantajia yhdistävänä, toimintatapojen yhteydessä esiin nousseena haasteena kuvattiin sitä, kuinka toiminnasta on hankala muodostaa selkeää kuvaa. Esimerkiksi tilaajan osalta todettiin, että *”ei oo selkeitä rakenteita”*, koskien kunnan ja yhdistyksen välistä olosuhderakentamista kumppanuussuhteessa. Tämä haaste oli myös noussut esiin kunnan sisäisenä toimintana, havaittuna tarpeena kunnan ja liikunta- ja urheiluseurojen välisen toiminnan viralliselle periaateasiakirjalle, jossa kuvattaisiin *”kumppanuuden yleiset periaatteet ja reunaehdot”*, jotta tiedetään *”millä ehdoilla ja vastuilla se tehdään se homma”*. Tätä ei kuitenkaan vielä ollut toteutettuna, vaikkakin merkitystä alleviivattiin sillä, että periaateasiakirja *”ei oo ihan pikku juttu”*. Eräs yhdistystoimija nostikin esiin riskin epätasapuolisiksi koettuihin sopimuksiin, jos yhdistystoimijoiden taholla nousee esiin epäilyjä siitä, *”et eikö me ollakaan tasapuolisia kaikki seurat”*. Toimintatapojen soveltamiseksi, esimerkiksi tuleva paine huomioiden, tällaisten ulospäin selkeiden periaatteiden tarvetta pidettiin konkreettisena edellytyksenä siirryttäessä kohti laajemmin hyödynnettyjä kumppanuuksia.

”[...] kun tulee uusia liikunnan muotoja, niin tota tulee lisää seurojen kanssa yhteistyössä, tai yksityisten tahojen kanssa yhteistyössä. Se on sanottava, että meil ei oo selkeitä rakenteita sille tällä hetkellä.”

Esimerkkinä osittaisesta, ulospäin välittyvästä rakenteettomuudesta ja toimintatapojen jäsentämättömyydestä voi mielestäni käyttää myös tilaajan taholta kerrottua esimerkkiä erään lajin suurimpien seurojen yhteenliittymästä, joka oli lähestynyt kaupunkia merkittävän hankkeen lainantakaamistukensa tiimoilta. Prosessin edetessä ja eri tukimuotoja pohdittaessa olikin käynyt niin, että yhteenliittymien sisäisten erimielisyyksien takia yksi seura oli erkaantunut joukosta, lähtien suunnittelemaan vastaavanlaista hanketta, aiemmin keskustellun tukimallin pohjalle. Tämä oli lopulta johtanut siihen, että kaupungin taholta olikin jouduttu ilmoittamaan seuroille, että *”jos täs ei oo kaikki kaupungin seurat (saman lajin sisältä) mukana, nii me ei voida lähtee tähän [...] edes harkitseen sitä lainantakaamisvalmistelua”*. Tätä oli perusteltu näkemyksellä siitä, että uudentyypinen tukimalli olisi johtanut vastaavanlaisen hakemuksen ilmestymiseen saman lajiipiirin sisältä, todennäköisesti hyvin piakkoin, eikä tätä pidetty toivottavana. Tilaajan taholta kyseinen tapaus nähtiinkin tietynlaiseksi esimerkiksi valmiudesta uudentyypiselle ajattelulle ja toimintamalleille, mutta samalla kuvauksena niiden soveltamisen haasteille. Toimintatapojen jäsentämättömyyttä ja

tapauskohtaisuutta kuvastaa myös liikuntapalveluiden tiedonantajan kertoma ”seurojen oppineen” minkälaista tukea tai palvelua liikuntapalveluilta on saatavissa.

Paitsi että kunnan ja sen ulkopuolisten toimijoiden väliset yhteistyömuodot, niin myös tarve kunnan sisäisten toimintamallien kehittämiseksi nousi selkeästi pinnalle. Tämä liittyi myös laajemmin liikunnan mahdollistamiseen, esimerkiksi tilojen käytön ja ylläpidon kautta. Liikuntapalveluiden tiedonantaja käytti esimerkkinä koulujen liikuntasaleja, joiden hyödyntämisen edellyttäminen vaatii *”liikuntapalveluiden, koulupuolen, urheiluseuran ja tilakeskuksen, joka vastaa kiinteistöstä, ni sen kulunvalvonnan selvittelyn hyvin tarkasti, jotta se on häiriötöntä muuhun koulutoimintaan nähden”*. Kuntaorganisaation sisäisen koordinaation parantaminen nähtiin kriittiseksi tekijäksi myös sopimuksellisuuden määrittelyn kautta, jotta tiedetään *”kuka just sopimusosakumppani oikeesti on”*, jotta sopimukset tulevat oikein määritellyiksi. Tilaajan tiedonantaja totesikin, että ongelmatapauksissa *”ei pystytä yhtä erillistä liitettä lähteä purkaan”*, vaan tällöin mukaan tulee ottaa varsinaisen sopimuksen omaava osapuoli.

”[...] vaatii paljon just sisäistäkin palaveeraamista, et kuka just sopimusosakumppani oikeesti just on ja kellä kaikilla toimijoilla on siihen jotain sanottavaa, siihen sopimuksen sisältöön, tai liitteiden kautta tai muuta.”

Tilaajan puolelta tämän epäiltiin heijastuvan myös yhdistystoimijoiden suuntaan sillä, että nämä joutuvat olemaan yhteydessä useampaan, kunnan eri toimialoilla työskentelevään, tahoon. Oletus piti paikkansa yhdistystoimijoiden kertoman mukaan, sillä liikunta- ja urheilutoiminnan sopimuksellisuuden rakenteettomuus näyttää heijastuvan myös yhdistystoimijoiden suuntaan. Yksi yhdistystoimija kertoi sopimusprosessista, että *”ittekään ei tiää ketä kaikkii täs on ollu mukana”*. Toisen mukaan taas prosessinsa on ollut *”aika kohtuuttoman pitkäväteinen ja raskas”*. Toisaalta yhdistys, jolla sopimus on ollut jo pidemmän aikaa, koki tiedonantajansa kertomana sopimusprosessin menevän vanhalla pohjalla, tuttujen ihmisten ollessa vastassa ja sisällöllisen keskustelun kohdistuessa lähinnä rahallisen korvauksen suuruuteen. Henkilökohtainen kontakti ja kunnan toimijoiden tietäminen olivatkin mielenkiintoisesti esillä – vasta perustetun yhdistyksen varsinaiset jäsenet omasivat jokainen kontakteja ja tietämystä kunnallishallinnon puolelta, juuri yhdistyksen ja kunnan välistä sopimustoimintaa koskevilta osa-alueilta. Tilaajan tiedonantaja

näikikin, että tulisi luoda uudentyyppinen toimintakulttuuri, joka mahdollistaisi entistä paremmin kunnan ja sen ulkopuolisten toimijoiden välisen yhteistyön:

”[...] on kehitettävä, et saada sisäisesti niinku sellanen selkee toimintakulttuuri ja tokihan se ois niinkun paras, jos ois vaan yks taho, joka keskustelee sen ulkopuolisen tahon kanssa, et nää sisäset asiat päästäs hoitaa täällä. Ei tarvis sen seuran asioida neljän eri yksikön kanssa.”

”[...] itte tottunu, ketä meillä hallinnossa on, et meillä on melkeen suora kontakti sinne ja tänne (kuntaorganisaation suuntaan) [...].”

Yhdistystoimijoiden tiedonantajien kuvaukset sopimuksellisuuden rakenteettomuudesta ilmenivät sekavuutena eri osapuolien hahmottamisessa sekä toimijoiden rooleissa. Erään yhdistystoimijan taholta todettiin, että toimintaa asiakkaan suuntaan selkeyttävänä tekijänä voisikin olla yksi sopimusta hoitava yhdyshenkilö. Samalla nykyisessä yhteistyössä korostui henkilökohtaisten kontaktien hyödyntäminen *”tietämisenä”* siitä, minne ja kehen tulee kulloinkin olla yhteydessä. Erään yhdistystoimijan kohdalta todettiin, että etenkin uusien toimijoiden tapauksessa nykyinen malli saattaisi muodostua raskaaksi ja *”et ei tarvi kaikkia tietää ja tuntea”*. Tietynasteinen toiminnan rakenteettomuus nähtiin leimallisena piirteenä laajemmin koko kuntien ja yhdistysten väliselle vuorovaikutukselle, tilaajan tiedonantajan kuvatta kehitystä *”sattumanvarasesta”* ja *”satunnaisesta”* toiminnasta, johon on pyritty *”muodostamaan yhteyttä”*, toiminnan ollessa nyt *”järjestelmällisempää”* yhdistysten ja seurojen suuntaan.

Sopimuksellisten toimintatapojen rakennetta muodostava ja selkeyttä luova ulottuvuus kuvattiin tilaajan tiedonantajan kuvauksena siitä, miten aiemmin on ollut *”pitkiä perinteitä”* kauan *”sovittuna olleista”* asioista, esimerkiksi avustuksista, mutta ilman kirjallista dokumentaatiota. Liikuntapalveluiden tiedonantaja taas kertoi, että heillä on tälläkin hetkellä tällaisia *”ei-virallisia sopimuksia”*, jolloin liikuntapalvelut vuokraa tilan ja antaa sen seuran käyttöön, näiden maksaessa *”jollakin aikavälillä vuokraa”* siitä, ollen toiminnan ja ylläpidon suhteen itsenäisiä. Yksi yhdistystoimija kertoi sopimuksen teon yhteydessä olleen *”puhetta”* joustavista ratkaisuista esimerkiksi päällekkäisen tilantarpeen kanssa sekä mahdollisesti *”ylimäärästen”* vuorojen antamisesta kuntalaisten käyttöön. Näistä ei kuitenkaan oltu sen tarkemmin sovittu. Tilaaajan tiedonantajan mukaan viralliset sopimukset selkeyttävät

vastuiden ja velvollisuuksien todentamista, mutta myös helpottavan ratkaisuiden tekemistä – esimerkiksi yhteistyösuhteesta luopumista.

”[...] ku ei oo mitään asiakirjoja eikä alkamis- tai loppumispäivämääriä niissä käytännöissä, niin niistä luopuminen on käytännössä vaikeempaa.”

Sopimuksellisten toimintatapojen jäsentymättömyys ja selkeytymättömyys eivät kuitenkaan olleet täysin yksiselitteisiä. Kilpailutettujen sopimusten yhteydessä nähtiin muun muassa hankintalain ja, liikuntapalveluiden tiedonantajan mukaan myös, konsernihallinnon ohjeistusten tuovan selkeät pelisäännöt siihen, kuinka kussakin tilanteessa tulee edetä. Luvussa 4.2.1 esiin nousseesta haasteesta, liikunnan yhdistystoiminnan ulottuvuuksien sisällyttämisestä hankintalain pykäliin, huolimatta kilpailutus nähtiin nimenomaan selkeänä, kaikkien osallistumisen mahdollistavana tekijänä – jonka tätä kautta voisikin nähdä osittaisena vastauksena rakenteiden muodostamisen tarpeelle. Eräs liikuntapalveluiden tiedonantaja totesi, että kilpailuttamisen kautta on mahdollista aikaansaada myös ”helpommin” luottamusta osapuolten välille, toimintamallin mahdollistaessa yhdistyksen toiminnan periaatteellisemman tarkastelun.

”[...] nehän (kilpailutukset) on sillain selkeitä, et niihin on kenellä tahansa mahdollisuus osallistua ja sitten niin kun niiden kriteerien pohjalta, jotka tarjouspyynnössä on esitetty, niin sitten valitaan se toimija. Et se on mun mielestä avointa ja selkeä toimintatapaa.”

4.2.3 Sopimuksellisuus – ”aikamoinen oppimisprosessi”

Edellä tarkastelin, miten sopimuksellisuus näyttäytyy eri osapuolille sekä kuinka kunnan ja yhdistysten väliset sopimukselliset prosessit rakentuvat. Seuraavaksi kuvaan, millaisena ilmiönä sopimuksellisuus liikuntapalveluiden järjestämisessä kunnallisessa tilaaja-tuottajamallissa kunnan ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä koetaan. Sopimusprosessit, joissa eri tiedonantajat olivat olleet mukana, erosivat toisistaan merkittävästi, niiden sisältöjenkin ollessa toki huomattavan erilaiset. Tästä näkökulmasta tilaajan tiedonantajan lausuma ”case-by-case”-lähtöisyys kuvaa hyvin myös varsinaista sopimista ja sen toteutumista.

Sopimuksellisten mallien yhteydessä kunnan tilaajan tiedonantajien näkökulmasta korostui sopimusosaaminen osana neuvotteluprosessia sekä varsinaista sopimuksen toimeenpanoa. Sopimuksellisten mallien hyödyntämisen nähtiin aikaansaavan uudenlaisen osaamisen vaatimuksia nimenomaan kunnan työntekijöiden suuntaan. Yksi tilaajan tiedonantaja kuvasi tilannetta vertaamalla sitä aiempaan tilanteeseen, jolloin kunta järjesti liikuntatoiminnan täysin omana tuotantonaan. Organisoinnin oltua tällöin täysin kunnan sisäistä, ei myöskään ”*keskustelun*” ole tarvinnut olla niin tarkkaa, mutta sopimuksellisuuden kontekstissa ollaan tilanteessa, että ”*jos jotain ei ole sovittu niin sillonhan sitä ei se ulkopuolinen toimija siellä tee*”. Liikuntapalveluiden tiedonantaja kuvasikin esimerkkitalannetta, jossa heillä ja Tampereen kaupungin tilaajaryhmällä on sopimus uimahallitoiminnasta. Tiedonantaja kertoi, että liikuntapalvelut on palveluntuottajan ominaisuudessaan tehnyt ”*ylimäärästä työtä [...] sen takia, kun siitä ei oo riittävän tarkkoja sopimuksia tehty osapuolten kans, kelle kuuluu toikin nurkka tai toi, tai vastaavaa*”. Toisaalta tämä myös kuvanee tilannetta siltä osin, että kunnan sisäisesti organisoituna toimintana sopimuksellisuus ei välttämättä toteudu puhtaana, vaan siihen suhtaudutaan joustavasti, osittain mallin perusidean vastaisesti.

Liikunnan hankintatoiminnan epäonnistumisen riskit toiminnan heikentämisenä, jopa toiminnan ”*seisahtumisena*”, näyttivät tilaajan näkökulmasta ainakin joltain osin konkretisoituneen yhdessä sopimussuhteessa. Tässä ei kuitenkaan ollut kyse missään määrin sopimusrikkeestä tai toiminnan vastaamattomuudesta haluttuun, vaan tilaajan tiedonantaja totesi erään sopimuksen olevan haasteellinen sen suhteen, mitä tulee palvelun tilanteeseen verrattaessa sitä ennen ja jälkeen sopimuksen. Kaupungin tilaajan näkökulmasta sopimuksellisen prosessin haasteet näyttivät osittain konkretisoituvan, ilmentyen kaupungin valtuuttaman palveluntuottajan ja harrastetoiminta-alueen perinteisten toimijoiden välisinä jännitteinä, joiden riskinä oli perinteisten harrastajaryhmien lähteminen pois alueelta. Tiedonantaja totesikin, että jos tämä lopulta muodostuisi uhan mukaiseksi, niin pahimmillaan ”*hankintahan on johtanu siihen, että toimintaa on varmasti heikennetty*”. Mitään lopullista tästä ei vielä ollut muodostunut, mutta nähtiin, että ”*perinteisemmätkin harrastajaryhmät tietyssä liikuntamuodossa [...] ovat kokeneet jääneensä ilman olosuhteita ja huonommalle julkiselle tuelle kuin mitä ne on aikasemmin ollu*”.

”*Et tokihan näihin sopimuksiin aina liittyy se, et kun tehdään ekoja kertoja kun ei oo kokemusta, niin et jos asiat menee ihan tosi huonosti niin käyks sitte niin, että joku toiminta seisahtuu, et jonain vuonna ei pääse lentämään [...].*”

Sopimusprosessin kautta tarkasteltuna osaamisen kehittämisen edellytys nousi esiin sekä tilaajan että liikuntapalveluiden tiedonantajien taholta. Tilaajan tiedonantajien kertomassa korostuivat muun muassa kunnan sisäisten prosessien kehittäminen, neuvotteluosaaminen, sopimushallinta sekä liikuntatoiminnan soveltaminen sopimuksellisuuden viitekehykseen. Tilaajan tiedonantaja määritteli haasteen nimenomaisesti kunnan sisäiseksi; ”*pitää ensinnäkin itse hallita se kokonaisuus, et me osataan kattoo, et kaikki oikeet asiat on sovittu ja kaikki oikeet rajapinnat on oikeesti selkeet*”. Sopimuksen sisällöllinen organisoinnin vaade esiintyy myös siinä, missä määrin kunnan eri toimijat tulee osallistaa kunkin sopimuksen sisällön määrittelyyn tai virallisiksi sopimusosapuoliksi esimerkiksi liitteiden kautta. Liikuntapalveluiden tiedonantajien näkökulmasta merkittävimmin taas nousi esiin sopimuksellisuuden toteutumisen haasteet, esimerkiksi palvelun vastaaminen haluttua. Tämän nähtiin tosin olevan osittain asennekysymyksen:

”Liian helpolla tyydytään siihen, et tuotetaan tietyllä tasolla, vaikka pitäis vaatia se mitä on sovittu. Eli kyllä se on haaste.”

Liikuntapalveluiden tiedonantajan palvelutasoon ”*tyytymisen*” haastetta kuvaa osaltaan myös tilaajan tiedonantajan näkemys liikuntatoiminnan sopimuksellisuuden haastavuudesta ja sen toimintatavan soveltamisen lyhyestä historiasta, todeten että ”*me ei ehkä vielä osata määritellä asioita oikealla tarkkuustasolla*”. Tilaajan näkökulmasta määrittelyn haaste tosin koski enemmänkin sopimuksellisen terminologian määrittelyn haasteita, jotka olivat aiheuttaneet kilpailutetussa sopimuksessa ongelmia toiminnan tarkastelulle myöhemmässä vaiheessa. Oli esimerkiksi määritely, että ”*hinnoittelun tulee olla kohtuullista tamperelaisille toimijoille*”, mutta ”*ei määritely sitä kohtuullisuutta*”. Liikuntapalveluiden tapauksessa haaste konkretisoitui enemmän kriteereiden rikkomisena ja sovitusta poikkeamisina – esimerkkinä nostettiin vaikkapa liikuntatoiminnan ohjaajien määrien muutos sairastapauksissa.

Sopimusprosessin kulkua tiedonantajat kuvasivat hyvin eri tavoin, mutta tilaajan ja kahden yhdistyksen tiedonantajien kuvauksissa ilmeni korostuneesti termi oppiminen. Sopimuksellista prosessia kuvattiinkin erään yhdistystoimijan taholta ”*aikamoisena oppimisprosessina*”, toisen korostaessa molemminpuolista oppimista. Tilaajan tiedonantajien kautta sopimuksellisten prosessien luonne kerrottiin paitsi ”*uutena avauksena*”, myös ”*oppimiskokemuksena*”. Toisaalta mallien tuoreus asettaa toistaiseksi haasteensa myös

oppimisen hahmottamiselle, josta toinen tilaajan tiedonantaja totesikin, että *”en mä vielä osaa sanoa mitä siitä (prosessista) olis pitänyt oppia”*. Kahden muun yhdistyksen tai liikuntapalveluiden kertomassa tämä ei korostunut, mutta näiden sopimukselliset prosessitkin noudattelivat hyvin pitkälti perinteisempiä malleja – tilaajan sopimuksiakin kun jo kuvattiin heidän toimestaan *”uutena avauksena”*. Toinen yhdistystoimija tiivistä haasteet kertomaansa siitä, kuinka heidän ja kunnan välisen olosuhderakentamissopimuksen kautta rakennettavan *”kentän pitäis nyt viikon sisään olla valmis, mut paljon on vielä asioita ilmas niinku puolin ja toisin”*.

Sopimuksellisten prosessien ajallinen eteneminen olivat myös merkittävästi erilaisia. Yhden yhdistystoimijan tapauksessa toiminnan luoteen muutos oli erityisen dramaattinen ja äkillinen, sillä yhdistys oli kertomansa mukaan perustettu keskustelun käynnistäjäksi, mutta *”sitte yhtäkkiä me oltiin palveluntuottaja-asemassa”*. Myös toisen yhdistyksen tapauksessa mahdollisuus sopimukseen olikin tullut yllättävän nopealla aikataululla, josta tiedonantaja totesikin, että *”ois ollu aika nopee tää”*. Sopimuksellisen toimintansa suhteen heidän olisi *”parissa kuukaudessa pitänyt päättää et mitä me tehdään”*. Sopimuksen solmiminen oli kuitenkin siirtynyt eteenpäin prosessista riippumattomista syistä, jonka johdosta tiedonantaja näkikin että *”todellakin meillä on tarpeeks aikaa”*, kuvatessaan muun muassa henkilöstöressurssien suunnittelua. Yhdistystoimijat kokivat kaiken kaikkiaan, että ajallisesti prosessit ovat olleet suhteellisen nopeita, vaikkakin osa näistä oli kestänyt joitain vuosia huomioiden aloitteen teon ajankohdan. Toisaalta eräs tilaajan tiedonantaja korosti sopimuksellisten prosessien luonnetta, etenkin uudentyyppisissä sovelluksissa:

”Pitempiä olleet, mitä on ajateltu niihin ryhdyttäessä, se liittyy siihen, että ne on aina monimutkaisempia kuin mitä ensin kuvittelee ensi-istumalta.”

Tiedonantajien kokemukset sopimusprosesseista olivat kaikkien mielestä olleet hyvin vahvasti neuvottelulliset ja joissa esimerkiksi yhdistystoimijoiden tiedonantajat olivat kokeneet saaneensa vaikuttaa prosessiin sekä sen kautta muodostettuun sopimukseen. Prosessien erityisyys ilmeni myös siinä, että osassa tilanteita aloite oli tullut suoraan yhdistykseltä itseltään, osassa kunnalta. Eräs yhdistyksen tiedonantaja kuvasi käyneensä lukuisia onnistuneita neuvotteluita kaupungin kanssa ja saaneensa muun muassa rahallista korvausta nostettua. Toinen yhdistystoimija piti neuvottelullista menettelyä hyvänä, sillä olivat päässeet siinä yhteydessä neuvottelemaan toiminnan kriteereistä sekä siitä, kuinka eri

osapuolet ne ymmärtävät – tämän pohjalta kriteeristöön oli tehty myös muutoksia. Kolmas yhdistystoimija kertoi, että olivat olleet aktiivisesti keskustelemassa esimerkkitapausten hyödyntämisistä, joiden kautta osapuolet olivat aktiivisesti yhdessä miettineet ratkaisua. Neljännen yhdistystiedonantajan mukaan kumpikin osapuoli on ollut aktiivinen ja siten on saatu muodostettua neuvotteluasteella hyvä tahtotila.

Koettujen neuvottelumenettelyn vaikuttamismahdollisuuksien kautta prosessit koettiin tarkoituksenmukaisiksi, mutta toisaalta asetelmat herättivät myös osin kriittisiä näkemyksiä. Esimerkiksi toiminnalle alun perin kaupungin taholta asetettua kriteeristöä kuvattiin *”mahdottomaksi”*, joka neuvotteluiden kautta saatiin *”inhimillisemmäksi”* sekä *”hyväksyttävämmäksi”*. Tutusta neuvotteluasetelmasta huolimatta erään yhdistyksen tiedonantaja kuvasi kuntaorganisaatiota *”auktoriteettina”*, jonka suuntaan *”antaa silleen vähän periks”*. Sopimusteknisiä asioita taas kuvattiin *”sanelujuttuina”*, jotka tulevat *”tietty”* kaupungin taholta. Vaikka eräs toimija koki, että *”kaupunkia vastaan ei oikeen arvaa sanoo”*, niin lähtökohtaisesti nähtiin, että asioihin voi vaikuttaa. Toisaalta yksi yhdistystiedonantaja pohti laajempaa seurakoalitiota neuvottelujen taustalle *”kovaksi neuvottelukaveriksi”*. Kaupungin tiedonantajat korostivat vuorovaikutteisuutta lähtökohtana, esimerkiksi liikuntapalveluiden taholta todettiin, että *”yhdistyksen näkökulma huomioidaan, tottakai”*. Erään yhdistyksen tiedonantajan kuvasikin tilannetta seuraavasti, huomioiden neuvotteluasetelman lähtökohdan:

”Koetaan, että ollaan tasavertanen, jos ny tässä tilanteessa voi olla tasavertanen, vuokramies tai palveluntuottaja versus, mutta hyvässä hengessä mennään [...].”

Sopimusprosessin asetelmaa kuvattiin paitsi sopimusteknisten *”sanelujuttujen”* sisällyttämisestä kaupungin taholta, myös erään yhdistystoimijan tapauksessa sillä, että lajiasiantuntijuudesta huolimatta yhdistystoimijoiden sopimusosaaminen saattaa olla rajoittunutta, koska *”ei olla lakimiehiä tai tunneta sopimusjuridiikkaa”*. Jo sopimuksen solmineista yhdistystoimijoista kaksi pohti sopimuksissaan varmasti olevan kohtia, jotka jälkeenpäin ajateltuna voisivat olla eri tavalla. Myös kunnan tiedonantajien osalta todettiin, että nimenomaan sopimustekniset seikat ja termistö tulevat hyvin pitkälti kunnalta. Erään toimijan tapauksessa palvelusopimuksen sinällään sallimaa toimintaa on mahdotonta toteuttaa ympäristöluvan rajoitteiden takia. Tilanne korostaa eri osapuolten prosessin haasteita, sillä tilanteen kerrottiin

tulleen yllättäen, joka toki tiedostettiin osittain omaksi virheeksi – vieden kuitenkin yhden toiminnan lähtökohdaksi määritellyn mahdollisuuden pois:

”Tottakai ois pitänyt tarkemmin lukee, mutta sillon oli monta muutakin asiaa mihkä keskitty, et niin niin se tuli vähän silmille [...]. Et tätä ei tajuttu ittekään sillon kilpailuvaiheessa.”

Varsinaiseen liikuntatoimintaan liittyvät sopimussisällöt erosivat huomattavasti sopimusten palvelua määrittävän luonteen mukaan – yhdessä sopimuksessa palvelu itsessään oli kuvattuna otsikkotasolla, kun taas yhdessä oli määriteltynä toiminnan ehdottomat vähimmäisvaatimukset sekä palvelun tuottamisen kriteerit. Toisaalta Tampereen kaupungin tilaajan osalta yhtenä tilannetta taustoittavana näkemyksenä sopimusten eroavaisuuksista olivatkin juuri varsinaisen toiminnan sisällön tapauskohtaiset eroavaisuudet, konkretisoituen juuri esimerkiksi tarpeena tai tarpeettomuutena määritellä toimintaa tarkasti:

”[...] et ei varsinaiseen liikuntatoimintaan. Et se enemmänkin liittyy siihen, et tää kenttä tulee yhden seuran toimesta enimmäkseen yhden seuran vapaa-aikakäyttöön, et ei meillä oikeestaan oo epäilyksiä sen suhteen ollu, jotka ois pitänyt erikseen kirjata sinne.”

”[...] kyllä me on määriteltä ehdottomat vähimmäisvaatimukset, se on selkeesti palvelusopimus.”

Liikuntapalvelun määrittelyn tarpeesta eräs yhdistystoimija kertoi, ettei esimerkiksi neuvotteluissa kaupungin kanssa sinällään palvelun sisältöä käydä laisinkaan läpi, vaan *”ohjaaja ite käy siellä kaupungin puolella juttelemassa”*. Erään yhdistyksen tapauksessa määrittelyä varsinaisesta toiminnasta ei ollut, mutta oli edellytetty tilan olevan päiväkotij- ja koululaisten käytössä päivisin. Tämä lisäksi oli keskusteltu *”hyvässä hengessä”* mahdollisista ylijäämävuorojen antamisesta kuntalaisille sekä *”joustavasta”* suhtautumisesta päällekkäisiin tilatarpeisiin – näitä kuitenkin kirjallisesti sopimukseen ulottamatta. Kilpailutetussa palvelusopimuksessa oli yhdistystoimijan mukaan selkeät vähimmäisvaatimukset, joiden merkitys erään tilaajan tiedonantajan taholta kuvattiin olevan harrastetoiminnan *”varmistaminen”*. Toinen tilaajan tiedonantaja huomautti, että tämä on kuitenkin määriteltä ottamatta suoraan kantaa siihen, millaisin käytännön ratkaisuin vähimmäisvaatimusten toteutuminen tapahtuu, jättäen sen toimijan harkinnaksi.

Aiemmin mainittua, sopimuksellisten prosessien neuvottelullista ja tilannekohtaista lähtökohtaa alleviivasivat myös sopimusten pituudet, vaihdellen ”*puolivuositaisesta*” aina 20-vuotiseen. Sopimusten pituuksia yhdistystiedonantajat kuvasivat pääasiassa hyviksi – esimerkiksi lyhyen sopimuksen nähtiin pakottavan jatkuvalle yhteydenpidolle. Toisaalta yksi yhdistystoimija kuvasi tarvetta varmuudelle sopimuksen jatkumisesta määrääjän jälkeen, jotta toimintaa olisi mahdollista suunnitella pitkäjänteisemmin, toiminnan kehittämisen edellyttäessä muun muassa investointeja. Lyhyen sopimuksen omaavan yhdistyksen tiedonantaja kuvasi sopimusta ”*varmaksi jutuksi*” sopimusajalle, toisen yhdistystoimijan kertoessa, että neuvotteluissa oli päädytty kestoltaan 20 vuoden sopimukseen, mahdollistaen muun muassa valtionavun haun.

Sopimusten seurannan ja arvioinnin keinoista merkittävimpiä olivat asiakaspalautteiden raportointi sekä tilastot. Sen tarkemmin palveluita ei seurattu, mutta sekä kunnan että yhdistysten tiedonantajat pitivät kuitenkin asiakaspalautteita tärkeimpänä – ”*kuntalaiset kyl arvioi ollaanko hyviä vai huonoja*”. Kilpailutetun prosessin kautta muodostetun sopimuksen erityisyytenä olivat auditoinnit alueelle sekä tilaajan oikeus pyytää tarvittaessa lisäselvityksiä. Kunnan tiedonantajien näkemykset olivat käytännössä yksiselitteiset sille, että toiminnan ohjaamista sanktioin ja kannustein tulisi kehittää. Toinen liikuntapalveluiden tiedonantajista piti tätä merkittävänä seikkana etenkin palvelun laadulle, erään tilaajan tiedonantajan korostaessa toiminnan ohjautuvuutta täten haluttuun suuntaan. Tilaajan tiedonantaja kuvasikin tilannetta, jossa kertoi tietävänsä yhdellä toimijalla olevan ”*sopimuksen kanssa ristiriitaisuuksia, tai erisuuntaisia ajatuksia*”. Eräs tilaajan tiedonantaja kuvasi esimerkkinä heidän ja liikuntapalveluiden väliseen sopimukseen uimahallitoiminnan järjestämisestä sisällytettyä ”*otto-oikeutta*”, joka pohjautui palvelun ”*perustavanlaatuiseen*” luonteeseen, kaupungilla ollen siten mahdollisuus ”*tulla väliin*” pyörittämään toimintaa. Tarve sopimusten voimakkaammille ohjausvaikutuksille näyttäytyi kuitenkin sekä liikuntapalveluiden että tilaajankin tiedonantajien näkökulmasta:

”*[...] pitäis jatkossa pystyä määritteleen selkeät sanktiot näistä ja miksei myös porkkanatkin vastaavasti, et se myös kannustais parempiin tuloksiin.*”

Sopimuksellisten toimintatapojen ohjausvaikutukset korostuivat tilaajan tiedonantajien kertomassa, pohjautuen olemassa olevien olosuhteiden ja toiminnan turvaamiseen. Toiminnan kehittämisen suhteen vastuu oli käytännössä yhdistystoimijoilla ja käytynä keskustelun

tasolla, ainoastaan kilpailutetun sopimuksen sopimusprosessin edellytettyä varsinaisen kehittämissuunnitelman toimijan taholta. Tässä tapauksessa ”porkkanaksi” oli määritelty mahdollisuus anoa korotusta vuosittaiseen palvelumaksuun. Eräs liikuntapalveluiden tiedonantaja totesikin, että pohdinnoissa on ollut, tulisiko seuratoimijoita esimerkiksi palkita hyvästä toiminnasta maksuttomalla salivuorolla tai vastaavaa. Tilaajan näkökulmasta toiminnan ohjaaminen palkitsemisen, esimerkiksi käyttöoikeuden antamisen, kautta on myös seikka, joka vielä mietityttää jatkoa ajatellen:

”[...] he (yhdistykset) ottaa entistä enemmän vastuuta [...] saavat tavallaan niin ku tiettyä käyttöoikeutta kokonaan tai jollain rajoituksin tän sopimuksen kautta ja tämmösessä asiassahan me ei olla vielä kovin kokeneita, et me osattas määritellä mikä on kohtuullista kullekin osapuolelle.”

Yhdistys- ja kuntatiedonantajien kertomassa ”oppiminen” korostui varsin merkittävästi. Vaikka prosesseja kuvattiin haastaviksi ja aikaa vieviksi, löytyi kummaltakin puolelta tahtotilaa toiminnan laajentamiselle. Yhdistystoimijat kuvasivat muun muassa valmiutta lisätä sopimuksellista toimintaa, halua saada lisää vastuuta ja tahtotilaa käynnistää uusi olosuhdehanke sekä neuvotteluita sopimuksen pidentämisestä, nopeallakin aikataululla. Sopimuksellisen toiminnan yhtenä merkittävimmistä lähtökohdista pidettiin yhteistyön soveltamista. Esimerkiksi yksi toimija näki, että investointien suhteen olisi tärkeää saada sopimus entistä pidemmälle aikavälille, mutta myös jonkinlainen ”varmuus taloudellisessa mielessä et kaupunki on siellä taustalla jos yhdistyksen rahat loppuu”. Tilaajan tiedonantaja kertoi, että tällaiselle on tulkinnanvarainen pohja olemassa valtuuston päätöksenä mahdollisuudesta taata ulkopuolisen yhteisön laina, jos sen kautta kaupunki itse välttyy merkittävältä investoinnilta. Toisaalta yleisten periaatteiden puuttuessa tilanne on tulkinnanvaraisesti hankala – tämän seurauksena aiemmin mainittu seurojen koalition hankekin oli seisahtunut. Toisaalta myös yhdistysten toimintaperiaatteet saattavat aiheuttaa tulkinnallisia hankaluuksia, vaikka tilaajankin puolelta nostettiin esiin liiketoimintalogiikan aikaansaaminen myös yhdistyspuolelle, ei sitä kuitenkaan katsottu sinällään tukemisen lähtökohdaksi, vaikkakin ”neuvotteluvalmiutta” kerrottiin olevan.

”[...] tullaan ylläpitään harjoitusolosuhteet, mutta se pääsyy oikeestaan lähtee on se, et saatat ympärivuotinen käyttö ja saatat palveluliiketoimintaa.”

”Kyllä mä voisin kuvitella näittenkin sopimusten puitteissa, et jos tulee jotain isompia kunnostustöitä tai muita, niin päästään sit tähän neuvotteluun et osallistuuko kunta vai ei, mut ei oo kokemusta.”

Kokemukset sopimuksellisten toimintatapojen hyödyntämisestä vaihtelivat, myös yhdistyskentän kuin kuntaorganisaationkin sisäisesti, tahtotilan ollessa kuitenkin pääpiirteissään yhteinen. Yksi tilaajan tiedonantaja korosti, ettei riskien tiedostamisen kautta tulisi *”lietsoa”* sopimuksettomuutta, vaan tulisi keskittyä *”sopimushallinnan”* osaamisen kehittämiseen ja uudenlaisen keskustelukulttuurin muodostamiseen, kuntaorganisaation sisällä kuin seura- ja yhdistyskentällekin. Toinen tilaajan tiedonantaja taas totesi kokemattomuuden korostuvan vielä, mutta huomioiden, että *”kaikki on määriteltävissä ja sopimuksin järjesteltävissä”* – *”vastuu loppukädessä on kuitenkin kaupungilla”*.

5 POHDINTA

Tutkimuksen lähtökohtana olivat havaintoni sopimuksellisten toimintatapojen laajentumisesta kunnallisten liikuntapalveluiden tuottamisen ja järjestämisen yhteyteen. Ilmiö on pääpiirteissään hyvin uusi nimenomaan liikunnan toimintakentällä, joten ilmiön hahmottamiseksi katsoin parhaaksi pyrkiä muodostamaan kuvauksen sopimuksellisten toimintatapojen toteutumisesta Tampereen kaupungin alueella tutkimuksen toteuttamishetkellä. Ilmiön monimuotoisuuden havainnoimiseksi tiedonantajiksi valikoitui toimijoita eri taustoilla niin Tampereen kaupungin edustajista kuin liikunta-alan järjestötoimijoista, mutta siten, että kaikilla oli kokemusta ja näkemystä sopimuksellisuudesta. Ilmiön tuoreutta kuvaa hyvin myös haastatteluissa painottunut aiheen käsittely konkreettisten esimerkkien kautta, sillä monessa tapauksessa toimijat olivat haastatteluhetkellä vahvasti mukana erinäisissä sopimuksellisissa prosesseissa.

Edellisessä luvussa jäsenyi esiin kolme keskeistä liikuntapalveluiden sopimuksellista järjestämistä tilaaja-tuottajamallissa kuvaavaa piirrettä. Ensinnäkin, liikunta sopimuksellisena toimintana näyttäytyy eri osapuolille yhä jatkuvana ”yhteistyön rakentamisena”. Toiseksi, kuntien ja yhdistysten väliset sopimukselliset prosessit ovat edelleen pitkälti rakenteettomia ”case-by-case” -tyyppisesti. Kolmanneksi, liikuntapalveluiden järjestäminen kunnan ja kolmannen sektorin toimijoiden välisten sopimusten kautta tilaaja-tuottajamallissa koetaan ”aikamoisena oppimisprosessina”.

5.1 Tulokset – sopimuksellisuus muotoutuvana prosessina

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli aikaansaada kuvaus sopimuksellisuuden hyödyntämisestä kunnallisten liikuntapalveluiden järjestämisessä, ennen kaikkea eri osapuolten näkökulmat huomioiden. Pohdintani sopimuksellisten mallien laajemman hyödyntämisen lyhyestä historiasta nousivat vahvasti ilmi tutkimuksen edetessä – haastatellut tiedonantajat kuvasivatkin sopimuksellisuuden olevan muotoutumassa, vaikka osa oli harjoittanut sopimuksellista yhteistyötä jo jonkin aikaa. Tutkimuksen aineiston kautta sai monimuotoisen kuvan siitä, kuinka eri osapuolet mallien hyödyntämisen ja siihen liittyvän prosessin kokevat.

Sopimuksellisuuden hahmottaminen tutkimuksen aineiston kautta ilmentää hyvin sopimuksellisuuden käsitteen monimerkityksellisyyttä ja tulee ymmärrettäväksi esimerkiksi

aineistosta esiin nousseiden kokemusten moninaisuuden kautta. Tutkimuksen yhteydessä haastatellut tiedonantajat käsittelivätkin sopimuksellisuutta muun muassa neuvotteluprosessin, palvelusopimusten kuin esimerkiksi maanvuokrasopimuksen liitteeksi määritellyn sopimuksen kautta, samalla esiin nousi myös esimerkkejä kunnan sisäisestä sopimuksellisuudesta. Edellä mainittuun viitaten tutkimuksen aineiston voidaankin katsoa ilmentävän hyvin sopimuksellisuuden ymmärtämistä laajasti sopimuksin ohjattavina yhteistyösuhteina (Sihvonen 2006, 17; Stenvall & Rannisto 2011, 13-25; Ihalainen 2007, 64). Tällöin tilaaja-tuottajamalli voidaan katsoa yläkäsitteeksi, jota hyödynnetään hyvin erilaisina kilpailu- ja sopimustoiminnallisina sovelluksina (ks. Huhtanen ym. 2012, 55), joiden tavoitteena tässä yhteydessä oli liikuntapalveluiden aikaansaaminen.

Sopimuksellisuuden moninaisuus ilmeni samalla hyvin erityyppisinä sopimuksellisina prosesseina yhden toimintakentän sisällä – pääsääntöisesti sopimuksellisuuden kuvattiin toteutuneen ilman kilpailutusta (esim. Möttönen & Niemelä 2005, 170), kilpailutuksen ja kumppanuuden välimuodoin toteutettuina sopimuksellisina prosesseina (ks. Kallio ym. 2006, 34). Kokonaisuudessaan sopimuksellisuuden hyödyntäminen Tampereen kaupungin liikuntapalveluiden kontekstissa sisälsi niin markkinaperusteisen tilaaja-tuottajamallin kuin sopimusperusteisen tilaaja-tuottajamallin (ks. Möttönen & Niemelä emt.) ominaisuuksia. Nämä myös limittyivät, sillä kilpailutetun palvelusopimuksen yhteydessä kuvattiin prosessissa olleen vahvasti perinteisesti ei-kilpailulliseksi tulkittavia piirteitä, kuten kumppanuuspohjaista neuvottelua sekä muita tavoitteita kuin suorien taloudellisten hyötyjen aikaansaaminen.

Muiden kuin suorien tehokkuustavoitteiden merkitys sopimuksellisuudessa oli vahvasti läsnä paitsi yhdistysten tiedonantajien, niin ennen kaikkea kuntatiedonantajien kertomassa. Sopimuksellisuuden tavoitteiksi nähtiin esimerkiksi uudenlaisen toimintakulttuurin ja harrastusolosuhteiden aikaansaaminen, olosuhteiden varmistaminen ja tarkoituksenmukaisempi hyödyntäminen, palveluliiketoiminnasta saatava taloudellinen hyöty, mutta myös tehokkuusnäkökulma oli läsnä. Samalla nähtiin uusien toimintamallien kehittämisen olevan välttämättömyys liikuntatoiminnan olosuhteiden ja tarjonnan mahdollistamiseksi. Näin ollen myös sopimuksellisuudessa kuvattiin yleisemmin tilaaja-tuottajamalliin liitettäviä laaja-alaisia tavoitteita, sillä sopimuksellisuus nähtiin nimenomaan keinona uudistaa ja kehittää kunnallista palvelutuotantoa tehokkuusnäkökulmaa laajemmin (ks. Junnila ym. 2012, 8).

Yhdistysten merkitys osana julkisten palveluiden tuottamista ja järjestämistä kuvattiin monimerkitykselliseksi kaikkien tiedonantajien kautta. Yhdistykset miellettiinkin niin palvelutarjonnan täydentäjäksi, palveluiden tuottajaksi, palveluiden myyjäksi kuin yhteistyökumppaniksikin (esim. Pihlaja 2010, 14; Moxham 2010, 293; Ruusuvirta 2010, 31; Witesman & Fernandez 2012, 693). Yhdistystoimijat kokivat omaavansa asiantuntijuutta olosuhteiden hyödyntämiseen, palveluiden tarjoamiseen, mutta merkittäväksi nousivat myös henkilökohtaiset suhteet sekä pakottavaksikin koettu tarve osallistua palveluiden tuottamiseen (esim. Witesman & Fernandez emt.). Sosiaalisen pääoman merkitys (Witesman & Fernandez emt.) korostui tutkimuksessa etenkin tapauksessa, jossa toimijalla ei kuntatiedonantajan kertoman mukaan sitä suoranaisesti koettu olevan – tämän koettiin hankaloittaneen prosessia selkeästi loppukäyttäjien ja perinteisten toimijoiden suuntaan. Vaikka yhdistysten ja kunnan välisen yhteistyön osalta korostetaan yhteistä arvopohjaa vahvuutena (ks. Witesman & Fernandez 2012, 693), oli kunnilla ja järjestöillä myös toisistaan poikkeavia tai ristiriitaisiksikin koettuja tavoitteita (esim. Veikkolainen 2014, 19; Möttönen 2009, 65). Tämän tutkimuksen yhteydessä esiin nousikin kriittisiä pohdintoja etenkin kuntatiedonantajien taholta siitä, kuinka yhdistykset esimerkiksi priorisoivat ja tulkitsevat palveluille määriteltyjen kriteereiden noudattamista.

Toimintamallien uudistamisella korostettiin muutoksen aikaansaamista, niin palvelutuotannon ja toimintatapojen uudistajana kuin keskustelun käynnistäjänäkin. Palveluiden muutosten tavoitteina esitettiin asiakaslähtöisyyttä ja innovatiivisuutta, mutta myös muutos toimijoissa itsessään oli merkittävässä osassa; julkisen sektorin ja yhdistysten välisen yhteistyön roolien muuttuminen sekä esimerkiksi julkisen sektorin sisäisten prosessien kehittyminen. Laajemmin tarkasteltuna odotukset muutokselle ovat perusteltavissa palveluiden järjestelmän dynamiikan (Forma & Vaalavuo 2008, 45) ja palvelutuotanto-osallisuuden dynaamisen luonteesta johtuen (Brandsen & Pestoff 2006, 496). Ensin mainittu dynamiikka muuttaa palvelutuotantojärjestelmää, kun taas palvelutuotanto-osallisuus muuttaa niin palveluita, kuin palvelutuotantoon osallistuvia toimijoitakin. Forma & Vaalavuo (emt.) toteavatkin muutoksen korostuneisuuden olevan voimakasta palvelutuotantojärjestelmien uudistamisen alkuvaiheessa, aivan kuten tämän tutkimuksen yhteydessä voidaan tulkita.

Sopimuksellisten toimintamallien hyödyntäminen ilmeni muutosta generoivana sekä sitä edellyttävänä tekijänä myös kuntatiedonantajien kuvatessa sopimuksellisuuteen liittyviä pohdintojaan. Tarpeet ja mahdollisuudet sopimuksellisten toimintamallien hyödyntämiseen

oli havaittu, mutta pahimmillaan soveltaminen oli jämähtänyt etenkin hyvään hallintoon liitettävien arvojen ja määreiden pohdintaan, koskien esimerkiksi yhdenvertaisuutta. Tällainen julkisen hallinnon voimakas pyrkimys hyvän hallintotavan arvojen ja periaatteiden noudattamiseen voidaan nähdä olevan osittain seurausta muun muassa kansalaisten lisääntyneestä luottamuspulasta hallintoa kohtaan. (ks. Salminen 2004, 106; Niemi & Salminen 2005, 13-15) Tutkimuksen kontekstissa nousikin esiin pohdintoja siitä, miten toiset yhdistystoimivat mahdollisesti kokevat tilanteen, jossa saman lajin toimija on sopimuksellisessa suhteessa kuntaan. Parin kuntatiedonantajan osalta tämä nähtiin toisaalta myös tavoiteltavaksi asiaksi – konkreettinen kehittämis- ja kokeiluhengessä toteutettu toiminta nähtiin keinona herättää keskustelua ja siten myös luoda itse muutosta perinteisellä toimijakentälle. Tällainen kokeilutoiminta kehittämistavoitteineen on myös yksi kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden välisen yhteistyön laajempi suuntaus (Möttönen & Niemelä 2005, 163-164).

Yhdistystoimijat kuvasivat sopimuksellisuutta Anttiroikon ym. (2007, 221) havaintojen mukaisesti muutosta vahvasti generoivana tekijänä. Sopimuksellisuus koettiin osaltaan muutospaineeksi, mutta toisaalta myös mahdollistavaksi ja tavoiteltavaksi malliksi oman toimintansa kehittämiseksi. Tämä tukee myös Brandsenin & Pestoffin (2006, 496) havaintoa palvelutuotanto-osallisuuden dynaamisesta luonteesta. Kuntatiedonantajat taas kuvasivat sopimuksellisuuden edellytyksenä yhdistystoimijuuden ammattimaistamisen vaadetta, mutta palveluiden tuottamisessa nähtiin vahvasti myös muita edellytyksiä, kuten esimerkiksi Alfordin & O'Flynnin (2012, 47) kuvaamaa sitoutumista julkisille tarkoituksille tai päämäärille sekä arvoille – joka jo sinällään luo merkittäviä haasteita yhteistyön määrittelylle. Toimijoiden kertomassa limittyivät ikään kuin yhdistystoiminnan periaatteet ja logiikka, mutta samalla, sekä kunta- että yhdistystiedonantajien, edellytykset viittasivat voimakkaasti yritystoiminnalle leimallisiin piirteisiin, ammattimaisuuteen sekä liiketoimintalogiikkaan. Pihlaja (2010, 36: Maaseutupolitiikka ja kansalaisjärjestöt 2020, 2008) näkeekin yhdistystoimijoiden ja kunnan välisessä yhteistyössä laajemmin koko yhdistystoimijuuden perinteisiä muotoja muovaavia piirteitä. Yhdistystoimijoiden taholta etenkin toiminnan ammattimaistuminen, liiketoimintalogiikan sisällyttäminen sekä sopimuksin määritellyt toiminnan sisällöt yhteistyön seurauksena nostettiin esiin tavoiteltavana seikkana, ei niinkään uhkana järjestötoiminnan sisältöön (vrt. esim. Tenbensen ym. 2014, 926-930; Ruusuvirta 2010, 36-37).

Sopimuksellisuuden suhteen tiedonantajat nostivat esiin myös pohdintoja laajemmin koko Tampereen liikuntatoimijoiden kenttää muuttavasta tulevaisuudenkuvasta. Kunnan ja yhdistysten välisen sopimuksellisen toiminnan nähtiin mahdollisesti keskittyvän juurikin isoimmille toimijoille – muuttaen siten koko toimijakenttää ja sen sisäisiä asetelmia. Pihlajan (2010, 36: Maaseutupolitiikka ja kansalaisjärjestöt 2020, 2008) mukaan kunnan ja järjestöjen yhteistyön osana voidaankin nähdä muodostuvan kahtiajakoa tuottajina, myyjinä ja ammattihenkilöstöä omaavien yhdistysten ja perinteisten, vapaaehtoistoimintaan vahvemmin nojaavien, yhdistysten ja järjestöjen välille. Tiedonantajat kuvasivat tätä mahdollista kehitystä luonnollisena, perustellen sitä muun muassa kasvavien vastuiden ja velvoitteiden edellyttämien resurssien kautta.

Kunnan ja yhdistystoimijoiden välinen sopimuksellisuus oli muodostunut hyvin leimallisesti pehmeän ja kovan sopimuksellisuuden (ks. Stenvall & Rannisto 2011, 11-19; Möttönen 2009, 64) välimuodoin, vuorovaikutteisina prosessina, joissa neuvottelu ja yhteistyö olivat olleet sopimuksen muodostumisen keskiössä. Kunnan tiedonantajien pohdinnat tarpeesta sopimisen kehittämisestä entistä tarkemmaksi ja siten helpommin seurattavaksi ja arvioitavaksi, oli yksi sopimuksellisten toimintamallien kehittämiseen näkökulmista (esim. Hakari, 2013, 51; Kuopila ym. 2007, 28). Varsinaisten sopimustenkin yhteydessä nousi kuitenkin esiin perusteita pehmeämmälle sopimuksellisuudelle, sillä ei esimerkiksi katsottu olevan tarpeen muodostaa täysin tarkkoja kirjallisia sopimuksia kaikissa yhteyksissä. Hakari (2013, 55-56) onkin havainnut pehmeän ja kovan sopimuksellisuuden limittymisen olevan sopimuksellisten mallien suuntaus.

Kunnan ja yhdistysten sopimuksellisuutta voidaan tarkastella myös toimijoiden välisenä prosessina. Tiedonantajien kertoman pohjalta oli havaittavissa vaihtelua hierarkkisten, markkinaperusteisten ja verkostoperusteisten toimintatapojen välillä (Möttösen 2009, 64-68). Sopimuksellisuuden kontekstissa korostuivat verkostoperusteisten toimintatapojen periaatteet, mutta toisaalta koettiin esimerkiksi hierarkkisuutta valta-asetelmana, yhdistysten tiedonantajien pitäessä kuntaa osittain auktoriteettina ja vahvempana osapuolena. Möttönen (emt.) onkin todennut, etteivät sopimukselliset yhteistyösuhteet, esimerkiksi ostopalvelu, välttämättä toteudu puhtaana, vaan kunnan ja järjestön välisenä toimintana nämä voivat perustua pehmeämmälle sopimiselle. Pehmeä ja kovan sopimuksellisuuden sekä toimintatapojen limittyminen ilmeni myös tiedonantajien kertomassa prosessien alkuvaiheen tilannekohtaisuudesta – osa sopimusprosesseista kun oli alkanut yhdistyksen aloitteesta. Tämä

on merkittävä ero verrattuna esimerkiksi toteutettuun kilpailulliseen prosessiin, joka oli ollut selkeästi kuntavetoista toimintaa.

Kuntien ja järjestöjen välisessä sopimuspolitiikassa voidaankin havaita kahdenlaisia kehitystrendejä: toisaalta kehitystrendien voidaan nähdä vetävän kohti markkinaperusteista toimintaa, mutta toisaalta intressinä on verkostomaisen yhteistyön ja kolmannen sektorin itsenäisen aseman säilyttäminen (Möttönen 2009, 68). Tutkimuksessa havaitut toimintamallin haasteet voivatkin olla osaltaan seurausta juuri tällaisesta dilemmasta – toisaalta järjestöjen toiminta nähdään itseisarvoisena ja yhteiskunnallisesti tuettavana, mutta samalla niiden toiminta on lähentynyt yksityistä sektoria (ks. Saarinen 2008, 94; Möttönen & Niemelä 2005, 102) muun muassa palveluiden myynnin ja liiketoimintaulottuvuuden mukaan tulemisena. Kysymykset toimintatavan hyödyntämisestä ja soveltamisesta linkittyvätkin vahvasti tällaiseen pohdintaan – esimerkiksi kuntatiedonantajien osalta kuvattiin yhteistyötä kumppanuutena, mutta samalla nähtiin markkinaperusteisempien keinojen tarve sopimuksen ohjauksellisena elementtinä. Toisaalta kunnan tiedonantajat korostivat sopimuksellisuutta keinona uudistaa ja kehittää kunnallista palvelutuotantoa pelkkää tehokkuusnäkökulmaa laajemmin (Junnila ym. 2012, 8), joka sinällään aiheuttaa ristiriitaa puhtaan markkinaperusteisuuden suhteen.

Pehmeä sopimuksellisuus näkyi tutkimuksessa yhdistystoimijoiden puheena luottamuksen merkityksestä (ks. Kuopila et al. 2007, 32; Saarelainen & Virtanen 2010, 144. Luottamus nousi tutkimuksessa vahvasti esiin eritoten yhdistystiedonantajien kertomana tarpeena osoittaa olevansa luottamuksen arvoinen. Koettiin, että yhdistystoimija ei voi olla suoraan vaatimassa esimerkiksi lisää sopimuksia, vaan ensin tulee osoittaa olevansa luottamuksen arvoinen. Toisaalta tässä voi nähdä myös piirteitä hierarkkisesta toimintatavasta, jolloin kunnan asemaa pidetään vahvempana. Kunnan näkökulmasta sopimuksellisuuden pehmeä ulottuvuuden voi tulkita ilmenneen kannusteiden ja sanktioiden vähäisenä hyödyntämisenä sekä sisällöltään jopa hyvinkin suurpiirteisinä sopimuksina. Hakari (2013, 55-56) täsmentääkin, että vuorovaikutteisuuden ja luottamuksen kulttuurin vakiintuminen on myös edellytys, jotta kumppanuussuhteet muodostuvat oikeasti strategisiksi ja tasaveroisiksi. Toisaalta sanktioiden ja kannusteiden puute voikin olla osaltaan seurausta Möttösen (2009, 64: Hyyryläinen 2004) havaitsemasta luottamuksesta merkityksestä pehmeän sopimuksellisuuden sanktiona, jolloin esimerkiksi sopimusrikkomuksesta seuraisi luottamuksen menettäminen.

Tutkimuksessa havaittu sopimuksellisuuden moninainen hyödyntäminen sekä kompleksisuus, ilmenivät vahvasti tiedonantajien kuvailuissa kokemistaan sopimusprosesseista sekä sopimisesta. Tätä havaintoa tukeekin Witesmanin & Fernandezin (2012, 709) tutkimuksellinen näkemys julkisen ja kolmannen sektorin välisten toimijoiden sopimusten piirteistä ajallisesti pidempinä, vähemmän seurattuina sekä koskien palveluita, jotka ovat vaikeammin määriteltävissä ja siten mitattavissa verrattuna julkisen ja yksityisen sektorin välisiin sopimuksiin. Tutkimus tukee tätä näkökulmaa nimenomaan sillä, että kokeiluluonteisuuden ja soveltamisen olikin kuvattu ulottuneen niin palveluiden sisältöön, sopimusten ajalliseen keston, kuin muun muassa määritelyihin sopimussisältöihin. Neuvottelulliset prosessit olivat esimerkiksi mahdollistaneet toiminnan kriteeristöjen muokkaamisen toimijoiden näkemysten pohjalta. Möttönen (emt.) onkin perustellut neuvotteluun pohjautuvaa prosessia havainnoillaan kunnan ja järjestöjen välisen suhteen, markkinoiden sekä tuotettavien palveluiden erityisyydestä, jolloin sopimuksellisuus edellyttää tilannekohtaisten tekijöiden huomioimista, tässäkin tutkimuksessa etenkin kuntatiedonantajat korostivat sopimuksellisuuden erityisyyttä, toteutuen yksittäistapauksina. Vaikka toimijoiden intresseissä havaittiin osin ehkä ristiriitaisuuttakin, kokemukset onnistuneista neuvottelullisista prosesseista pohjautuvatkin varmasti osaltaan Möttösen (2009, 64-68) havaintoon yhteisesti jaetun arvopohjan, luonteen ei-voittoa tavoittelevana toimintana sekä eettisen perustan tärkeyden mahdollistavaan rooliin yhdistystoimijoiden ja kunnan intressien välisen tasapainon löytämiseksi. Neuvottelulliset prosessit olivatkin varmasti myös merkittävä syy, miksi sopimuksellisuuden yhteydessä ei sinällään nähty uhkaa yhdistystoiminnan autonomisuudelle ja sisällöllisille tekijöille (vrt. esim. Tenbensen ym. 2014, 926-930; Ruusuvirta 2010, 36-37).

Osittain Möttösen (2009, 64-68) näkemystä sivuten, tutkimuksessa sopimuksellisuutta julkisen ja kolmannen sektorin välisenä toimintana ei nähty haasteellisena niinkään kolmannen sektorin ideologisen perustan (Kaipainen 2010, 31) tai toiminnan peruslähtökohtien (Pihlaja 2010, 15) kautta, mutta toimijoiden moninaisuus (Jokinen & Piispanen 2008, 36) osoittautui merkittäväksi tekijäksi. Haasteensa oli niin kuntaorganisaation sisäisten prosessien kehittämisen kuin eri toimijoiden välisen yhteistyön koordinointi – yhdistystoimijoille yhteistyötahojen moninaisuus olikin aiheuttanut hämmennystä sekä epäselvyyttä. Sopimuksellisen toimintamallin soveltaminen byrokraattis-hierarkkiseen julkisen sektorin toimintaan ja vapaaehtoisuuteen perustuvaan järjestötoimintaan saattaakin muodostua jopa toiminnan esteeksi, kuten Inga Nyholm (2008; Möttönen 2009, 69) on

havainnut. Haasteista puhuessaan tiedonantajat kuvasivat tilannetta kuitenkin myös tässä kohdin oppimisen näkökulmasta, sopimuksellisuusprosesseissa ilmenneet ongelmat nähtiin luonnollisena osana uusien toimintamallien soveltamisessa. Etenkin yhdistystoimijat kuvasivat erityisen positiivisena kunnan aktiivisuutta mallien viemisessä käytäntöön. Osassa ongelmatilanteita syyksi nähtiin myös järjestön oman osaamisen puute – ei oltu esimerkiksi ymmärretty sopimuksen rajoitteita ennen sen solmimista.

Laajemmin tulkittuna luottamuksen voidaan nähdä kuvaavan sopimuksellisuutta myös suoraan kunnan ja yhdistysten välisen suhteena. Sekä kunta- että yhdistystiedonantajat kuvasivat kuntien ja yhdistysten välisen suhteen muuttuneen viime vuosien aikana entistä vuorovaikutteisemmaksi. Tämä oli selkeästi myös kaikkien tavoitteena, aiemman suhteen oltua hyvin hierarkkinen. Sektoreiden välisen yhteistyön tiivistyminen onkin Möttösen (2009, 67) mukaan selvä havainto pyrkimyksestä hallintaan (esim. Anttiroiko 2010; Luomala 2003) ja siten verkostomaisesti toimivaan kuntaan. Tämä myös korostui tutkimuksessa tiedonantajien kuvaamana tarpeena yhdessä tekemisen vahvistamiseen, eri osapuolten asiantuntijuuden hyödyntämiseen (Ruusuvirta 2010, 30) ja synergiaetujen (Laitinen 2013, 92) aikaansaamiseen. Kunnan tiedonantajat näkivätkin toimintatavan olevan osa oman roolinsa muutosta koordinoivaksi ja yhteen kokoavaksi toimijaksi. Tällainen julkisten professionaalien roolin muuttuminen koordinoivaksi tiedon kerääjäksi ja yhteistyötahoksi onkin Osbornen (2010, 6) mukaan yksi näkyvä huomio palveluiden yhteistuottamisen mallin laajentumisesta julkiselle sektorille.

Tutkimuksessa yhteistuottamistakaan ei voi tulkita yksiselitteiseksi, vaan senkin voima ja yhteistyön taso vaihtelivat – käytännössä kun voidaan nähdä niin yhteisgovernanssin, kuin yhteistuottajuudenkin ulottuvuuksia. Samalla kuitenkin voidaan nähdä yhteistuottamisen sopimuksellisuudessa yhteissäätelyn elementtejä. (Laitinen 2013, 94) Käytännössä eri tasot ilmenivät siinä, että järjestöt ovat osa palveluiden tuotantoa sekä tuottavat niitä yhteistyössä kunnan kanssa. Mikrotason yhteistuottamisen piirteet tulevat ilmi yhdistystoimijuuden kautta, sillä yhdistys itsessään voidaan tulkita myös asiakkaaksi, esimerkiksi yhteistyönä rakennettavan kentän osalta, jolloin yhdistyksen jäsenet ovat keskeisin asiakasryhmä. Tällöin yhdistys on paitsi palvelun tuottaja, myös palvelun käyttäjä, joka osallistetaan hyödyntämensä palvelun tuottamiseen. Hakari (2013, 44) tulkitseekin tällaisen yhteistuottamisen kuluttajuutena. Tutkimuksen kontekstissa ei yhteistuottamisen tulkitseminen ole missään

määrin yksiselitteistä, vaan sisältää Osbornen ym. (2012, 146) ajatusten mukaisesti eroavaisuuksia yhteistuottamisen asteen ja eri toimijoiden roolin osalta.

5.2 Johtopäätökset – kohti aitoa kumppanuutta

Sopimuksellisuuden toteutuminen liikuntapalveluiden järjestämisessä ilmeni haasteellisenä kokonaisuutena, joka on eri sektoreiden toimijoiden välisenä ilmiönä monitulkintainen ja haastava kokonaisuus. Yhtäältä paine ja tarve hyödyntää resursseja ja osaamista sektorirajat ylittävästi ajaa voimakkaasti mallin puolesta, mutta samalla ilmiön jäsentymättömyys aiheuttaa haasteita konkreettiselle sopimiselle ja yhteistyön rakentamiselle. Mallin hyödyntämisessä oli törmätty esimerkiksi haasteisiin sen suhteen, kuinka toteuttaa sopimuksellista yhteistyötä hyvin erilaisten palveluiden ja hankkeiden osalta.

Toimintamallia vahvasti leimaavana piirteinä välittyi sen rakenteettomuus. Pohdintoja aiheuttavia osatekijöitä nousi esiin lukuisia, toiminnan peruseriaatteet, prosessien monimutkaisuus ja ajallinen pituus, sopimussisältöjen määrittelyt, yhteistyötahon valitseminen ja niin edelleen. Näkökulmat voisi tiivistää Ruusuvirran (2010, 34) huoleen erinäisten yhteistyömallien ja -sopimusten häilyvien rajojen aiheuttamista epäselvyyksistä. Havainnot sopimuksellisuudesta hyvin laajana yleiskäsitteenä aiheuttaa varmasti haasteita toiminnan ja sen osa-alueiden kuvaamiseksi, mutta myös soveltamiseksi – yhtenä negatiivisimmista esimerkeistä nousi esiin sopimuksellisuuspohdintojen jämähtäminen juuri periaatteellisten oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden pohdintojen tasolle. Toiminnan ollessa jäsentymätön organisaation sisäisesti, ei se varmasti näyttäytyä selkeänä myöskään ulospäin tai toimijoiden välisenä. Toimintamallin epäselvyys kun näyttäytyi niin kunnan kuin järjestöjen sisäisenä asiana, myös toimijoiden keskinäisessä vuorovaikutuksessa.

Sopimuksellisuus Tampereen kaupungin liikuntapalveluiden kontekstissa näyttäytyi kuitenkin prosessina joka sisältää eri suuntiin vetävä osatekijöitä. Toisaalta sopimisen paikallisuuden ja tilannekohtaisuuden nähtiin edellyttävän liikkumatilaa ja mahdollisuutta soveltamiselle. Toisaalta tämä taas luo epävarmuustekijöitä asioille, jotka jätetään löyhemmälle sopimiselle. Vaikka sopimuksellisuudessa oli havaittavissa pehmeän ja kovan sopimuksellisuuden limittymistä, pidettiin kovaksi sopimiseksi katsottavien elementtien voimakkaampaa hyödyntämistä tarpeellisenä etenkin kuntatoimijoiden näkökulmasta. Markkinaperusteisten periaatteiden hyödyntäminen jakoi myös näkemyksiä – toisaalta niiden katsottiin tuovan

selkeämpää rakennetta toimintaan, mutta samalla nähtiin kumppanuus- ja neuvottelupohjaisesta toiminnasta saatavan lopputuloksen kannalta selkeää lisäarvoa. Sopimuksellisuuden soveltamisen pohdinnoissa vaihtoehtojen punnitseminen ja valintojen perusteleminen olivat merkittäviä tekijöitä – ehkä osaltaan merkinä uuden toimintatavan soveltamisen haasteista? Esimerkiksi ohjaustoiminnan ostopalvelua ei nähty täysin selkeänä prosessina, vaan siinäkin oli omat haasteensa.

Tiedonantajien kuvaukset sopimuksellisista toimintatavoista olivat vahvasti haasteiden leimaamia – sopimuksellisuus oli selvästikin sitonut paljon osapuolten resursseja ja vaatinut huomattavasti voimavaroja. Yhteistuottamisen edellyttämän neuvottelullisen kulttuurin luominen ei tulekaan itsestään, vaan edellyttää vaivannäköä ja toimintatapojen uudistamista (Kaipainen 2011, 129), joka tässä tutkimuksessa ilmeni laajasti muutoksen korostuneisuutena (esim. Osborne 2010, 6; Pihlaja 2010, 36: Maaseutupolitiikka ja kansalaisjärjestöt 2020, 2008; Forma & Vaalavuo 2008, 45; Brandsen & Pestoff 2006, 496). Tutkimuksessa prosesseja kuvattiinkin pääpiirteissään suhteellisen pitkiksi ja yllättäviksi, niiden myös monimutkaistuessa matkan varrella. Huomionarvoista kuitenkin on, että näihin suhtauduttiin kaikesta huolimatta positiivisesti ja toiveikkaasti, askeleina kohti haluttua lopputulosta, jossa olemassa olevat ongelmatkin nähtiin yhdessä ratkaistavissa olevina.

Tampereen osalta sopimuksellisuudessa nähtiin selviä haasteita, esimerkiksi osallisten moninaisuus, sekä puutteita sopimusosaamisessa, periaatteellisessa pohdinnassa ja uudenlaisessa neuvottelukulttuurissa. Kuitenkin niin järjestö- kuin kuntasektorinkin tiedonantajat näkivät sopimuksellisuuden selkeänä suuntana, johon tulisi enenevässä määrin pyrkiä. Tätä myös todensi järjestötoimijoiden halu syventää jo olemassa olevaa sopimuksellista yhteistyötä sekä kuntatiedonantajien tahtotila lisätä sopimuksellista yhteistyötä muiden liikuntatoimijoiden kanssa. Vaikka rakenteettomuus oli hyvin hallitsevasti sopimuksellisuuskeskustelua leimaava piirre, nähtiin tämäkin luonnollisena osana uuden toimintamallin hahmottumista. Tiedonantajien kuvaus sopimuksellisuuden toteutumisesta Tampereen liikuntapalveluiden kontekstissa korostaakin Ihalaisen (2007, 97; Pekurinen 1999) tulkintaa sopimuksellisuudesta käsitteellisesti tilaaja-tuottajamallia laajempaa ja prosessimaisen luonteen omaavana toimintana, muodostuen aina palvelutuotannon suunnittelusta työnjaosta sekä hinnoista sopimiseen. Sopimuksellisten prosessien yhteydessä pohdinnat vaihtelivat laajalti kuntalaisten palvelutarpeen tyydyttämisestä ja järjestökentän muutoksista aina yksityiskohtaisiin sopimuspoliittisiin kysymyksiin asti.

Sopimuksellisuuden voikin nähdä edellyttävän uudenlaista, ei ainoastaan toimintakulttuuria kunnan sisäisesti, vaan kokonaan uudenlaista palvelutuotantokulttuuria, jossa palvelut nähdään nimenomaan prosessina (Grönroos 2001, 81). Tällöin tarkastelun ulkopuolelle jäävätkin perinteiset kahtiajaot tuottajan ja kuluttajan, tuottajan ja suunnittelijan sekä päämiehen ja agentin osalta (esim. Laitinen 2013, 89-90; Alford & O'Flynn 2012, 84-85). Pyrkimyksenä voidaankin nähdä laajemman ja jaetun ymmärryksen aikaansaaminen tarkoituksenmukaisesta prosessista (Brandsen & Pestoff 2006, 496), joka alleviivaa palvelun tuotannon osallisten molemminpuolista velvollisuutta ja vastuuta, mahdollistaen näin aidosti asiakaslähtöisen toimintatavan (Saarelainen ym. 2006, 10). Sopimuksellisuus kuvastaakin tässä tutkimuksessa vahvasti sen ymmärtämistä koordinointi- (Alford & O'Flynn 2012, 86), johtamis- (Kuopila et al. 2007, 32) ja ylipäänsä toiminnan hallintatapana (Anttiroiko ym. 2007, 221). Tampereen liikuntapalveluiden järjestäminen sopimuksellisena toimintana kuvasi ennen kaikkea suuntaa ja ajattelutapojen muutosta, jossa kumppanuuspohjainen toiminta edellyttää muutosvalmiutta ja epävarmuuden sietämistä niin järjestö- kuin kuntatoimijoiltakin.

Tutkimuksessa sopimusprosessit olivat huomattavan korostuneessa asemassa. Toimintatapojen suhteellisen lyhyt historia Tampereen liikuntatoiminnan edellytysten luomisessa asetti rajoitteensa sille, miten toimijat kykenivät ilmiötä vielä kuvaamaan. Erään tiedonantajan toteamus sopimuksellisuudesta prosessina, josta tiedetään opittavan, mutta ei vielä tiedetä mitä tulisi oppia, on kuvaavaa tilanteelle. Jatkotutkimuksena olisikin erityisen hedelmällistä tarkastella sopimuksellisuutta kumppanuus- ja prosessiperusteisuuteen pohjautuvana jatkuvana prosessina (esim. Stenvall & Rannisto 2011, 35-49) – sitä, kuinka sopimuksellisuus toteutuu jatkuvana ja koko ajan muotoutuvana aitona kumppanuutena, ”hyvässä hengessä” sovittujen asioiden osalta ja koko liikuntatoiminnan kehittämisen kautta.

LÄHTEET

- Alford, J. & O'Flynn, J. *Rethinking public service delivery. Managing with external providers*. Palgrave Macmillan. New York 2012.
- Anttiroiko, A.-V.; Haveri, A.; Karhu, V.; Ryyänen, A. ja Siitonen, P. *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia*. Tampereen yliopisto. Tampere 2007.
- Anttiroiko, A.-V. *Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoinnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen*. Sente julkaisu 33/2010. Tampere 2010.
- Brandsen, T. & Pestoff, V. Co-production, the third sector and the delivery of public services, *Public Management Review*, 8:4, 493-501. 2006.
- Bryntse, K. & Greve, C. Competitive contracting in public sector services: a comparison of policies and implementation in Denmark and Sweden. *International Public Management Review*. 2002. Saatavilla osoitteessa:
[http://www1.imp.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/ac4c1079924cf935c1256c76004ba1a6/1aec767d5fa1833dc1256c76004ec4e4/\\$FILE/IPMR_3_1_Competitive.pdf](http://www1.imp.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/ac4c1079924cf935c1256c76004ba1a6/1aec767d5fa1833dc1256c76004ec4e4/$FILE/IPMR_3_1_Competitive.pdf) Luettu 16.3.2015.
- Eskola, J. & Suoranta, J. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino. Tampere 2008.
- Forma, P. ja Vaalavuo, M. Miksi ja minkälaisen prosessin kautta kunnat päätyvät kilpailullisiin toimintatapoihin hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Teoksessa Forma, P.; Niemelä, M. ja Saarinen, A. (toim.). *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu –sarjan julkaisu nro 7. Helsinki 2008.
- Forma, P.; Niemelä, M. ja Saarinen, A. (toim.). Johdanto. *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu –sarjan julkaisu nro 7. Helsinki 2008.
- Grönroos, C. *Palveluiden johtaminen ja markkinointi*. WSOYpro. Porvoo 2001.
- Hakari, K. *Uusi julkinen hallinta - kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto*. Tampereen yliopisto. Tampere 2013.
- Hallipelto, A. *Paras tuottakoon! Hyvinvointipalveluiden tulevat markkinat*. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. 2008.
- Helander, V. *Paikallisyhdistykset kunta-areenalla*. KuntaSuomi 2004- tutkimuksia nro 45. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2004.
- Heuru, K. *Hyvä hallinto*. Edita. Helsinki 2003.
- Hirsjärvi, S. ja Hurme, H. *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus. Helsinki 2011.
- Huhtanen, K. (toim.). Kunta- ja palvelurakenne uudistuu, mitä tapahtuu kulttuuripalveluille? Kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut Paras-uudistuksessa. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki 2009.

Huhtanen, R. Kunnan sosiaali- ja terveystalvelujen yksityistämisen: oikeudellinen näkökulma. Teoksessa Anttonen A., Haveri A., Lehto J. ym. (toim.) *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos*. Tampere University Press. Tampere 2012.

Hyryläinen, E. *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen: New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 256, Hallintotiede 31. Vaasa 2004.

Ihalainen, R. *Sopimusohjaus erikoissairaanhoidon palveluiden tuottamisen ohjauksessa*. Tampereen yliopisto. Tampere 2007.

Ikola-Norrbacka, R. & Lähdesmäki, K. *New Public Management: Näkökulmia julkisjohtamiseen ja hyvään hallintoon*. Hallinnon tutkimuksen juhlaKirja. Vaasan yliopisto. Vaasa 2011.

Jokinen, L. ja Piispanen, T. Verkostotyöstä vauhtia soveltavaan liikuntaan. Teoksessa Hölsömäki, H. (toim.). *Yhdessä liikkeelle. Yhdistykset ja kunnat liikunnan kumppaneina*. Edita. Helsinki 2008.

Junnila, M., Aho, T., Fredriksson S., Keskimäki I., Lehto J., Linna M., Miettinen S., Tynkkynen L. (toim.) *Sitä saa mitä tilaa : Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystalveluissa*. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, raportti 42/2012. Helsinki 2012.

Junnila, M., Aho, T., Fredriksson S., Keskimäki I., Lehto J., Linna M., Miettinen S., Tynkkynen L. Tiivistelmä. Teoksessa Junnila, M., Aho, T., Fredriksson S., Keskimäki I., Lehto J., Linna M., Miettinen S., Tynkkynen L. (toim.) *Sitä saa mitä tilaa : Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystalveluissa*. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, raportti 42/2012. Helsinki 2012.

Järvinen, R. & Tuorila, H. *Yksityiset ja julkiset talvelut kuluttajien arjessa. Keskenään kilpaillen vai toisiaan täydentäen*. Keskustelualoitteita 33. Kuluttajatutkimuskeskus. Helsinki 2002.

Jääskeläinen, J., Laihonen, H., Lönnqvist, A., Pekkola, S., Sillanpää, V. ja Ukko, J. *Arvoa palvelutuotannon mittareista*. Tampereen teknillinen yliopisto. Tampere 2013.

Kaipainen, J. *Järjestöjen kilpailukyky maaseutujen palvelutuotannossa*. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä 2011.

Kakkuri-Knuuttila, M-L. & Heinlahti, K. *Mitä on tutkimus? Argumentaatio ja tieteenfilosofia*. Gaudeamus. Tampere 2006.

Kallio, O.; Martikainen, J.-P.; Meklin, P.; Rajala, T. ja Tammi J. *Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista*. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Tampere 2006.

Kananen, J. *KVALI – Kvalitatiivisen tutkimuksen teoria ja käytänteet*. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja 93. 2008.

Keskimäki, I., Tynkkynen L. ja Junnila, M., Aho, T., Fredriksson S., Keskimäki I., Lehto J., Linna M., Miettinen S., Tynkkynen L. *Sitä saa mitä tilaa : Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 42/2012. Helsinki 2012.

Kiiskinen, U., Vehko, T., Matikainen, K., Natunen, S. ja Aromaa, A. *Terveiden edistämisen mahdollisuudet. Vaikuttavuus ja kustannusvaikutus*. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2008.

Kokkonen, J. *Liikuntaa hyvinvointivaltiossa. Suomalaisen liikuntakulttuurin lähihistoria*. Otava. 2013.

Kuntalaki. 365/1995. Saatavilla osoitteessa:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>. Luettu 5.12.2014.

Kuopila, A. ym. *Tilaaja-tuottajatoimintatapa – ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio, Rovaniemi*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2007.

Kuula, A. *Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys*. Vastapaino. Tampere 2006.

Kähkönen, L. *Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa*. Tampereen yliopisto. Tampere 2007.

Laitinen, I. Palveluiden tuottaminen asiakkaan kanssa. Teoksessa Laitinen, I.; Harisalo, R. & Stenvall, J. (toim.). *Palvelutiede julkisten palveluiden uudistajana. Kansainvälinen vertailu*. Tampere University Press. Tampere 2013.

Lehikoinen, K. *Näkökulmia hyvinvointiin ja hyvinvointipalveluihin kulttuuri-, liikunta- ja nuorisaloilla. Selvitys hyvinvoinnin diskursseista kolmannen sektorin palvelutoiminnassa*. Kolmas lähde. 2014.

Liikuntalaki. 390/2015. Saatavilla osoitteessa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150390>. Luettu 8.5.2015.

Luomala, A. Päätöksenteko liikkeessä. Teoksessa Hänninen, Sakari; Kangas, Arttu ja Siisiäinen, Martti (toim.). *Mitä yhdistykset välittävät. Tutkimuskohteena kolmas sektori*. Atena. Jyväskylä 2003.

Miettinen, S. ja Junnila, M. Aiempia tutkimuksia tilaaja-tuottaja-toimintatavasta. Teoksessa Junnila, M., Aho, T., Fredriksson S., Keskimäki I., Lehto J., Linna M., Miettinen S., Tynkkynen L. *Sitä saa mitä tilaa : Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 42/2012. Helsinki 2012.

Moxham, C. Challenges and enablers to engaging voluntary organizations in public service delivery, *Public Money & Management* , 30:5. 293-298. 2010.

Myllyntaus, O. Palveluiden järjestämistapa ja taloudenohjaus. Teoksessa Lundström, I. (toim.). *Parasta palvelua. Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2003.

Mäenpää P. ja Korkatti. S. (toim.). Urheiluseurat 2010-luvulla. Ajatuksia seurojen kehittymisestä ja kehittämisestä. SLU-julkaisusarja 1/2012. Saatavilla osoitteessa: <http://www.sport.fi/system/resources/W1siZiIsIjIwMTQvMDQvMTcvMTRfMjlfMTZfNDI1X1VyaGVpbHVzZXVYXRfMjAxMF9sdXZlbnBkZiJdXQ/Urheiluseurat%202010-luvulla.pdf>. Luettu 5.10.2014.

Mäkinen, O. *Tutkimusetiikan ABC*. Tammi. Helsinki 2006.

Möttönen, S. & Niemelä, J. *Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot*. PS-Kustannus. 2005.

Möttönen, S. Ovatko järjestöt hyvinvointivaltion puolustajia vai purkajia? *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (2009):1. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2009.

Niemi, S. & Salminen, A. Kohti avointa, vuorovaikutteista ja osaavaa aluetta. Hyvän hallinnon teoreettisia ja käytännöllisiä näkökulmia alueen strategiseen kehittämiseen. Vaasan yliopisto, Levón instituutti julkaisu No. 117. Vaasa 2005.

Nuorisolaki. 72/2006. Saatavilla osoitteessa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060072>. Luettu 14.11.2014.

Opetusministeriö. Liikunta valintojen virrassa. *Kansallista liikuntaohjelmaa valmisteleavan toimikunnan väliraportti*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:13. Opetusministeriö 2007.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. *Esitys uudesta liikuntalaista*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:14. Opetus- ja kulttuuriministeriö, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan jaosto. 2014. Saatavilla osoitteessa: <http://minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr14.pdf?lang=fi> Luettu 5.12.2014.

Osborne, S. P. Debate: Delivering public services: Are we asking the right questions? *Public Money & Management*, 29:1, 5-7. 2009.

Osborne, S. P. Delivering Public Services: Time for a new theory? *Public Management Review*, 12:1, 1-10. 2010.

Osborne, S. P.; Radnor, Z. & Nasi, G. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration* 43:135, 135-158. 2012.

Pauni, M. (toim.). *Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa*. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Kuntaliitto 2011. Helsinki 2011.

Perustuslaki. 731/1999. Saatavilla osoitteessa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. Luettu 4.2.2015.

Pestoff, V. & Brandsen, T. Co-production: The third sector and delivery of public services, *Public Management Review*, 8:4, 493-501. 2007.

Pihlaja, R. *Kolmas sektori ja julkinen valta*. Kunnallissalan kehittämissäätiö. 2010.

- Rannisto, P.-H.; Stenvall, J. ja Juusenaho R. (toim.). *Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 13/2011. Tampere 2011.
- Ronkainen, S., Pehkonen L., Lindblom-Ylänne, S. ja Paavilainen, E. *Tutkimuksen voimasanat*. WSOYpro. Helsinki 2011.
- Ruusuvirta, M. *Selvitys kuntien yhteistoiminnasta kulttuuri-, liikunta- ja nuorisoalan kolmannen sektorin toimijoiden kanssa hyvinvointipalveluiden tarjoamisessa*. Kolmas lähde. 2010. Saatavilla osoitteessa:
<http://extranet.nuorisuomi.fi/download/attachments/3245039/kunnat+ja+kolmassektor+2010.pdf> Luettu 3.11.2014.
- Saarelainen, T. & Virtanen, P. Sopimusohjaus kuntapalveluissa. Artikkeliteoksessa: *Hallinnon tutkimus*. Suomalaisen Hallinnon Tutkimuksen Seura ry. 29. vuosikerta. Helsinki 2010.
- Saarinen, A. Markkinaistuminen ja sosiaali- ja terveystalouden palvelutuotanto. Teoksessa Forma, P.; Niemelä, M. ja Saarinen, A. (toim.). *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. Kunnallissalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu –sarjan julkaisu nro 7. 2008.
- Salmikangas, A-K. Kunnalliset liikuntapalvelut hyvinvointivaltion peruspalveluina. Teoksessa Ilmanen, Kalervo ja Vehmas, Hanna (toim.). *Liikunnan areenat – Yhteiskuntatieteellisiä kirjoituksia liikunnasta ja urheilusta*. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä 2012.
- Salminen, A. *Julkisen toiminnan johtaminen*. Edita. Helsinki. 2004
- Sam, M. P. The Public Management of Sport, *Public Management Review*, 11:4, 499-514. 2009.
- Savola, J.; Pönkkö, P. ja Heino, M. *Aktiivinen kunta luo mahdollisuuksia*. Suomen kuntoliikuntaliitto ry 2010.
- Sihvonen, M. *Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaahoidossa*. Tampere University Press. Tampere 2006.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. Muutosta liikkeellä! Valtakunnalliset yhteiset linjaukset terveyttä ja hyvinvointia edistävään liikuntaan 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:10. Saatavilla osoitteessa:
http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=6511564&name=DLFE-27526.pdf.
 Luettu 5.10.2014. 2013.
- Stenvall, J. & Rannisto, P-H. Sopimusohjaus ja ohjausteoreettinen ajattelu. Teoksessa Rannisto, P.-H.; Stenvall, J. ja Juusenaho R. (toim.). *Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 13/2011. Tampere 2011.

Stenvall, J. & Rannisto, P.-H.. Sopimusohjausmallit. Teoksessa Rannisto, P.-H.; Stenvall, J. ja Juusenaho R. (toim.). *Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 13/2011. Tampere 2011.

Sundqvist, S. Mitä kunnan tulee huomioida, jos ostaa palvelut ostopalveluna? Teoksessa Lundström, I. (toim.). *Parasta palvelua. Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2003.

Tampereen kaupunki. Tampereen kaupungin toimintamallin uudistusprosessin jatkaminen – peruslinjaukset ja aikataulu. Tampereen kaupunki 2003. Saatavilla osoitteessa: <http://www.tampere.fi/tiedostot/519mXdqeZ/toimintamalli031125.pdf> Luettu 8.9.2014.

Tampereen kaupungin sivistys ja elämänlaatupalveluiden lautakunta. *Kulttuuri- ja liikuntaohjelma 2013-2020*. Saatavilla osoitteessa: http://www.tampere.fi/material/attachments/1/6Df9oMqoO/liikunta- ja_kulttuuriohjelma_2013-2020_sivelaan.pdf. Luettu 1.5.2015.

Tenbensel, T.; Dwyer, J. & Lavoie, J. How not to kill the golden goose. Reconceptualizing accountability environments of third-sector organizations. *Public Management Review* 2014, Vol. 16, No. 7, 925-944.

Terveystieteiden tutkimuskeskus. 1326/2010. Saatavilla osoitteessa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101326>. Luettu 5.12.2014.

Tuomi, J. ja Sarajärvi, A. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi. Helsinki 2009.

Tuomi, J. ja Sarajärvi, A. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi. Helsinki 2013.

Turkkila, I. & Kirvelä, T. Päätelmiä. Teoksessa Lundström, I. (toim.). *Parasta palvelua. Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2003.

Valanta, J. Johdanto. Teoksessa Lundström, I. (toim.). *Parasta palvelua. Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2003.

Valtioneuvosto. Valtioneuvoston periaatepäätös liikunnan edistämisen linjoista. 2009. Saatavilla osoitteessa: http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Liikunta/liikuntapolitiikka/linjaukset_ohjelmat_ja_hankkeet/liitteet/VN_periaatepaatos_111208.pdf. Luettu 14.11.2014.

Valtiovarainministeriö. *Monta tietä vaikuttavuuteen. Näkökulmia tutkimusorganisaatioiden tulosohtaukseen ja vaikuttavuuden arviointiin kolmella hallinnonalalla*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2008. Helsinki 2008.

Vehmas, H. Mikä suomalaisia liikuttaa? Teoksessa Ilmanen, K. ja Vehmas, H. (toim.). *Liikunnan areenat – Yhteiskuntatieteellisiä kirjoituksia liikunnasta ja urheilusta*. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä 2012.

Veikkolainen, A. Markkinoistuminen ja kolmas sektori. Teoksessa Tolvanen ym. (toim.). *Kaikuja kolmannelta lähteeltä. 18. puheenvuoroa yhdistysmaailman muutoksesta*. Kolmas lähde. 2014.

Virtanen, A. ja Näsi, S. Aatteesta ja rahasta – näkökulmia yhdistysten toimintaan ja talouteen. Teoksessa Hänninen, S.; Kangas, A. ja Siisiäinen, M. (toim.). *Mitä yhdistykset välittävät. Tutkimuskohteena kolmas sektori*. Atena. 2003.

Vuorento, R. Kuntien haasteet palvelutuotannon monipuolistamisessa. Teoksessa Lundström, I. (toim.). *Parasta palvelua. Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2003.

Witesman, E. M. & Fernandez, S. Government Contracts With Private Organizations: Are There Differences Between Nonprofits and For-profits? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 42 (4), 689-715. 2012.

LIITTEET

LIITE 1.

Haastatteluteemat

- 1) Julkisen ja kolmannen sektorin toimijoiden välinen vuorovaikutus
 - yhteistyö
 - vuorovaikutus
 - sopimuksellisuus
- 2) Yhdistysten merkitys tai rooli julkisessa palvelutuotannossa
 - julkisen ja kolmannen sektorin suhde
 - vaikuttaminen
 - toimijuus julkisessa palvelutuotannossa
 - sopimuksellisuuden merkitys
- 3) Sopimuksellisuus ja sopimuksellinen toimintatapa liikuntapalveluiden järjestämisessä